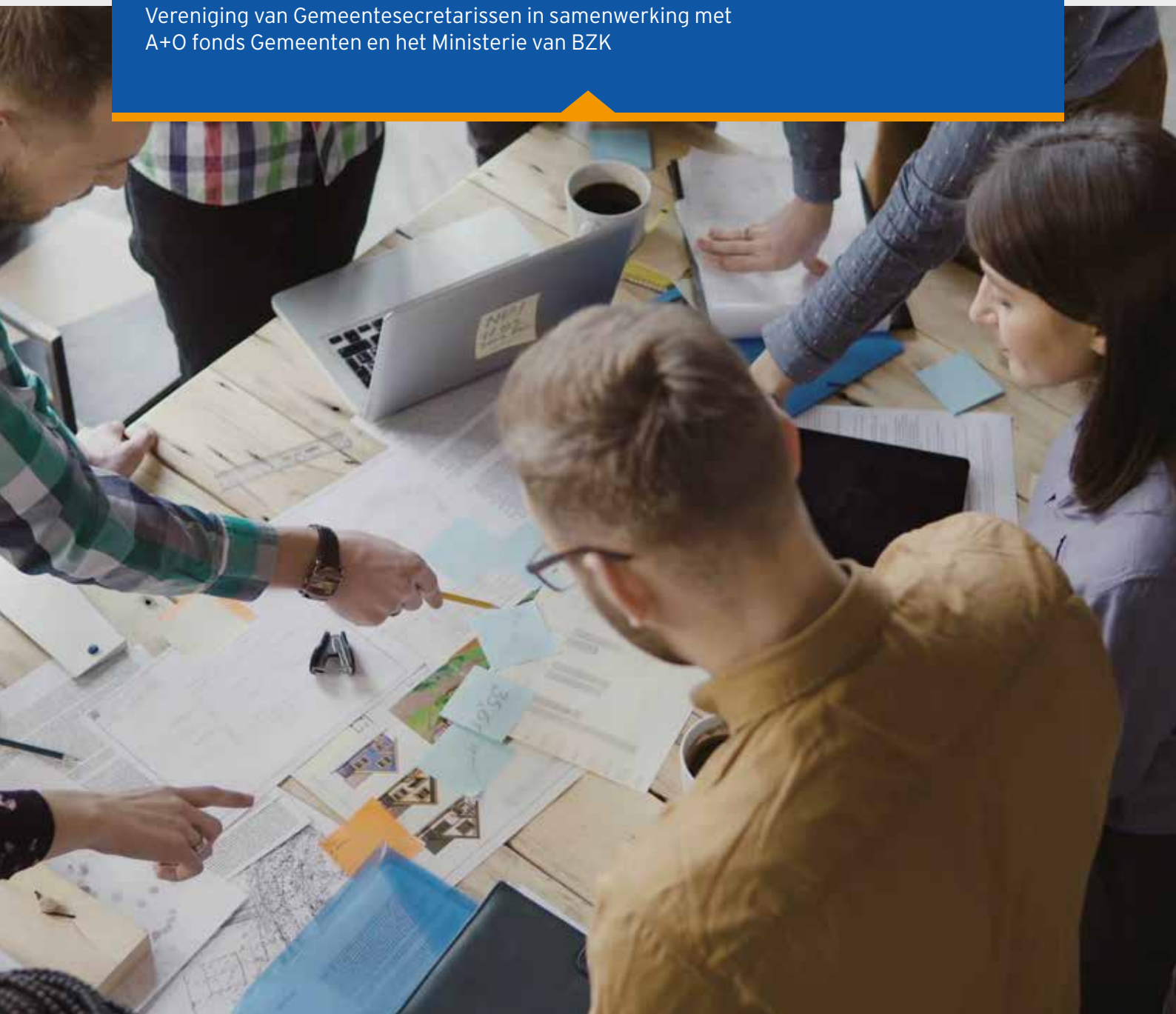


# Leren decentraliseren

Over de Omgevingswet en de drie decentralisaties in het sociaal domein

Vereniging van Gemeentesecretarissen in samenwerking met A+O fonds Gemeenten en het Ministerie van BZK







---

# Leren decentraliseren

Vereniging van Gemeentesecretarissen in samenwerking met  
A+O fonds Gemeenten en het Ministerie van BZK

**BMC Advies**

maart 2018

Projectnummer: P003589

Correspondentienummer: AD- 2012-89635

## Woord vooraf

Leren doen we samen, bij de VGS. We hebben al veel lessen geleerd bij de implementatie van de 3D's in het sociaal domein. Bruikbare lessen en bruikbare ervaringen. Wat nu zowel in het sociale als in het fysieke domein nog veel aandacht vraagt, is de transformatie. Doen wat wettelijk van ons verwacht mag worden, dat doen we best aardig. Het werkelijk veranderen van onze organisaties en werkwijzen is heel ingewikkeld. Maar zonder dit is de implementatie niet gelukt. Thema's als regionale samenwerking, organisatieverandering, participatie van inwoners en ondernemers en natuurlijk het digitale stelsel Omgevingswet vragen onze aandacht. Voorliggende rapportage 'Leren Decentraliseren' richt zich daarbij op de gemeentesecretaris.

De gemeente heeft een drievoudige rol. Zij heeft een procesrol richting de samenleving en wil de samenleving ruimte bieden om eigen keuzes te maken en invloed te hebben op het beleid. Ook heeft de gemeente eigen ambities en vertegenwoordigt zij het maatschappelijk belang. Verder is de 'interbestuurlijke ketensamenwerking' een belangrijke drager van de Omgevingswet. Het is aan de gemeentesecretaris om dit vorm te geven. De Omgevingswet is - eufemistisch gezegd - een uitdaging die helemaal past bij de ontwikkelingen van de samenleving. Landelijk richt de aandacht zich daarbij vooral op de implementatie van de wet: een volgende stap in de ingezette onderliggende en bredere onderstroom. Ongelijke gevallen ongelijk behandelen, daar gaat het om. Deze onderstroom is krachtig. Meer initiatief bij inwoners en ondernemers, meer maatwerk en minder regels. Hiertegen zeggen gemeentesecretarissen volmondig ja. Burgers werken aan inclusie, maar er kan meer. Wat kunnen burgers zelf doen? Hoe gaan we om met verschillen? Willen we dat? En wat doen we voor inwoners die minder in staat zijn om te participeren en de beleidsruimte dus minder benutten?

De uitkomsten van deze vraagstukken moeten helpen bij de invoering van de Omgevingswet. Het rapport 'Leren Decentraliseren' spoort aan tot reflectie en stimuleert samenwerking binnen en buiten de eigen organisatie. Het onderzoek richt zich op ervaringen in de transitie in het sociaal domein, de rolinvullingen van de secretaris bij veranderstrategieën en concrete handelingsperspectieven. Gemeentesecretarissen moeten samen met de managers van het fysieke domein de ambtelijke organisatie faciliteren bij de noodzakelijke transformatie. Gemeenten moeten checks en balances vormgeven. Daarbij zijn 'maatwerk' en 'laagdrempeligheid' sleutelwoorden. Ook met het college van B en W en de gemeenteraad moet hierover worden gesproken, want ook zij komen in een andere rol en positie terecht. Inwoners en ondernemers moeten weten wat ze van ons mogen verwachten.

Namens de Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS)

Cees Vermeer  
gemeentesecretaris Breda  
lid VNG-commissie Milieu, Energie en Mobiliteit

Reindert Hoek  
gemeentesecretaris Leeuwarden  
lid VNG-commissie Ruimte & Wonen



# Inhoud

<b>HOOFDSTUK 1 • INTRODUCTIE</b>	<b>6</b>
1.1 Decentraliseren van beleid	6
1.2 Decentralisatie in het sociaal domein (de 3D's)	6
1.3 Decentralisatie in het fysieke domein (implementatie van de Omgevingswet)	7
1.4 De rol van de gemeentesecretaris	7
1.5 Onderzoeksvragen	8
1.6 Focus op leren, de veranderfilosofie en de veranderstrategie	8
1.7 Vier vormen van overheidssturing	9
1.8 Handelen gemeentesecretaris	10
<hr/>	
<b>HOOFDSTUK 2 • VERANDERFILOSOFIE</b>	<b>12</b>
2.1 Introductie	12
2.2 Overeenkomsten tussen 3D's en Omgevingswet	12
2.3 Verschillen tussen 3D's en Omgevingswet	14
<hr/>	
<b>HOOFDSTUK 3 • VERANDERSTRATEGIE</b>	<b>16</b>
3.1 Introductie	16
3.2 Overeenkomsten tussen 3D's en Omgevingswet	16
3.3 Verschillen tussen 3D's en Omgevingswet	17
3.4 Veranderstrategie gemeentesecretaris	19
<hr/>	
<b>HOOFDSTUK 4 • THEMA'S</b>	<b>20</b>
4.1 Introductie	20
4.2 Participatie	20
4.3 Informatiemanagement en DSO	23
4.4 Werken aan organisatie en cultuurveranderingen	25
4.5 Regionale samenwerking	27
<hr/>	
<b>HOOFDSTUK 5 • CONCLUSIES</b>	<b>30</b>
5.1 Veranderfilosofie: naar een samenwerkende en responsieve overheid	30
5.2 Vergelijkbaarheid 3D's en implementatie Omgevingswet	30
5.3 Veranderfilosofie en -strategie niet altijd congruent met handelen	31
5.4 Vragen aan het Rijk: helderheid, aanpak DSO, voorbeelden en budget	31
5.5 Resumerend: zeven lessen van en voor de gemeentesecretaris	31
<hr/>	
<b>BIJLAGE 1 • OPDRACHT EN KLANKBORD</b>	<b>32</b>
<b>BIJLAGE 2 • VAN KADER NAAR VRAGENLIJST EN INTERVIEWTHEMA'S</b>	<b>32</b>
<b>BIJLAGE 3 • BETROKKENEN</b>	<b>34</b>
<b>BIJLAGE 4 • LITERATUURLIJST</b>	<b>34</b>

# Hoofdstuk 1

## Introductie

### 1.1 Decentraliseren van beleid

De decentralisaties in het sociaal domein (3D's) zijn amper geland of de volgende decentralisatie dient zich al aan, nu in het fysieke domein met de Omgevingswet. Gemeenten zijn sinds 2015 verantwoordelijk voor jeugdzorg, werk en inkomen en zorg aan langdurig zieken en ouderen. Een deel van deze taken is door de gemeenten overgenomen van de rijksoverheid. Er is sprake van een herschikking van rollen, taken en verantwoordelijkheden tussen centrale en decentrale overheden en andere maatschappelijke partijen en burgers. Het verder ontwikkelen van de sociale teams en het versterken van draagkracht en zelforganiserend vermogen staan daarbij hoog op de agenda, evenals het optimaliseren van werkprocessen, inkoop van zorg en ondersteuning, en monitoring en verantwoording. Decentraliseren is niet nieuw voor gemeenten. Voor de decentralisaties in het sociaal domein waren er al decentralisaties bij de maatschappelijke opvang, onderwijshuisvesting en BDU verkeer en vervoer (zie kader 1).

Ook bij de implementatie van de Omgevingswet zien we de herschikking van een aantal taken en verantwoordelijkheden tussen centrale en decentrale overheden. Wij vatten de implementatie van de Omgevingswet dan ook op als decentralisatie. Net als bij de 3D's is er, naast de technische implementatie van de wet, aandacht van het Rijk voor de veranderende werkwijze bij gemeenten, namelijk:

- meer integraal, waarbij het gaat om samenwerken, afstemmen en zelf met oplossingen komen;
- meer van 'buiten naar binnen', in samenwerking met partners en inwoners;
- sneller en flexibeler, de termijn van vergunningverlening gaat van 26 naar 8 weken;
- datagedreven, met als basis een inzichtelijk Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO).

De invoering van de Omgevingswet heeft twee jaar uitstel gekregen, tot 1-1-2021. De datum waarop de invoering moet zijn afgerond is echter ongewijzigd, namelijk 2029. De rijksoverheid is van mening dat de extra tijd nodig is om goed voorbereid te zijn op de transitie.

### Kader 1 Decentralisatienota 1980

*Reeds in 1980 verscheen de Decentralisatienota, met als uitgangspunt dat een decentrale aanpak indien mogelijk ook wenselijk is. De decentralisatiegedachte is vastgelegd in artikel 117 Gemeentewet, lid 1: 'Onze minister bevordert de decentralisatie ten behoeve van gemeenten.' In essentie is het een herschikking van rollen, taken en verantwoordelijkheden ten gunste van decentrale overheden. Als we kijken naar de 3D's en de implementatie van de Omgevingswet zijn de argumenten uit de Decentralisatienota van 1980 herkenbaar:*

- *Ter wille van de democratie moet het bestuur zo dicht mogelijk bij de burgers worden gebracht.*
- *De centrale overheid heeft een sterke neiging tot overregulering.*
- *De toegankelijkheid van het lokaal bestuur is groter.*
- *Beleidsvoering op kleinere schaal is efficiënter.*
- *Beleidsvoering op kleinere schaal is effectiever door grotere informatie over de doelgroep.*
- *De centrale overheid is reeds overbelast.*

### 1.2 Decentralisatie in het sociaal domein (de 3D's)

De decentralisaties in het sociaal domein gingen over de overdracht van budgetten en verantwoordelijkheden ten aanzien van drie onderwerpen:

- **Zorg:** De AWBZ is deels overgegaan naar de Wmo en de Zorgverzekeringswet. Gemeenten zijn sinds 1 januari 2015 via de Wmo verantwoordelijk voor ondersteuning en begeleiding van hun inwoners. Het beschermd wonen is ook onder de verantwoordelijkheid van gemeenten komen te vallen.
- **Werk:** Het doel van de Participatiewet is om meer mensen, ook diegenen met een arbeidsbeperking, aan de slag te krijgen. De wet richt zich op de doelgroepen van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw), de Wajong en de Wet werk en bijstand (Wwb). Delen van de laatste twee wetten zijn opgegaan in de Participatiewet. De gemeente is daarmee verantwoordelijk geworden voor mensen die ondersteuning nodig hebben om te kunnen werken. De Participatiewet geeft de gemeenten een aantal instrumenten, zodat mensen met een arbeidsbeperking een plaats op de arbeidsmarkt kunnen vinden. De belangrijkste instrumenten zijn de loonkostensubsidie en beschut werk. Daarnaast zijn er afspraken gemaakt over extra banen.
- **Jeugdhulp:** Gemeenten hebben een jeugdhulpplicht; kinderen tot 18 jaar ontvangen de hulp die nodig is.

Kinderen die op grond van ernstige beperkingen hun verdere leven 24-uurszorg of permanent toezicht nodig hebben, houden aanspraak op de Wet langdurige zorg (Wlz).

De 3D's zijn er ook op gericht dat mensen sneller geholpen worden bij zorg- of ondersteuningsvragen. Betrokken zijn hierbij zowel de medewerkers van overheden, zorg- en welzijnsorganisaties als de mensen die zorg nodig hebben en/of mantelzorg geven. De decentralisatie in het sociaal domein speelt in op de participatiesamenleving, de samenleving waarin mensen meedoen naar vermogen. Dit vraagt onder meer om:

- het anders organiseren van de toegang tot collectief gefinancierde zorg en ondersteuning;
- meer samenhang in het aanbod van zorg, jeugdhulp en ondersteuning;
- meer en betere samenwerking tussen professionals, vrijwilligers en mantelzorgers;
- passende ondersteuning van mantelzorgers en zorgvrijwilligers.

De decentralisaties betekenen een verandering van de werkwijze om de doelen te behalen binnen de financiële kaders. Twee centrale begrippen bij de 3D's zijn transitie en transformatie (zie kader 2).

## Kader 2 Transitie en transformatie

Transitie	Transformatie
<i>Het inregelen van de nieuwe taken, eisen en verantwoordelijkheden. Het voldoen aan de wettelijke eisen staat centraal.</i>	<i>Het omgaan met de nieuwe taken, eisen en verantwoordelijkheden. Houding en gedrag staan centraal.</i>

### 1.3 Decentralisatie in het fysieke domein (implementatie van de Omgevingswet)

De aanstaande decentralisatie in het fysieke domein betreft een herijking van taken en verantwoordelijkheden. De implementatie van de Omgevingswet gaat over minder regels én over een gedragsverandering. Zo moet er meer ruimte ontstaan voor initiatieven. Er wordt rekening gehouden met lokale verschillen en bestuurders krijgen armslag voor snellere en betere besluiten. De Omgevingswet is gericht op 'een veilige, gezonde en prettige leefomgeving'. De Omgevingswet zet de leefomgeving centraal en stimuleert het maken van decentrale afwegingen.

De klassieke planologie gaat uit van plannen, van het projecteren van gewenste ontwikkelingen op een kaart waarbij iedere plek in principe een bestemming krijgt, want, zo was de gedachte, dit biedt de mogelijkheid om de complexe werkelijkheid te sturen. De Omgevingswet moet daar een einde aan maken. Iedere locatie heeft vele functies, initiatiefnemers moeten de ruimte krijgen en regels en normen sluiten ook aan bij maatwerkoplossingen. Bovendien winnen adaptiviteit en flexibiliteit terrein; er moet ruimte bestaan voor het benutten van kansen die zich voordoen. Het Rijk decentraliseert het omgevingsbeleid naar gemeenten, provincies en waterschappen en wil de lokale overheden meer ruimte geven om hun omgevingsbeleid af te stemmen op eigen behoeften en doelstellingen. De nieuwe wet moet ook meer ruimte bieden voor particulier initiatief door algemene regels in plaats van gedetailleerde vergunningen. Bij het beoordelen van initiatieven zou de houding van 'nee, tenzij' moeten veranderen in 'ja, mits'. Het Rijk beoogt hiermee ruimtelijke projecten van burgers en bedrijven te bevorderen.

De Omgevingswet heeft als doel een gezonde fysieke leefomgeving in stand te houden en te bereiken. Om dat te bereiken geeft het Rijk vier verbeterdoelen:

1. vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht;
2. bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving;
3. vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving;
4. versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

Ook bij de Omgevingswet is er onderscheid te maken tussen transitie en transformatie. De transitie gaat hier over het tijdig opstellen van de nieuwe instrumenten uit de Omgevingswet (omgevingsvisie, omgevingsplan, etc.). De transformatie gaat over de nieuwe cultuur. Volgens de voormalig minister van IenM gaat de Omgevingswet voor 80% over cultuur en voor 20% over de instrumenten.

### 1.4 De rol van de gemeentesecretaris

Dit onderzoek Leren Decentraliseren richt zich op de gemeentesecretaris. De gemeentesecretaris speelt een centrale rol bij gevraagde veranderingen in de organisatie en bij de implementatie van beleidsstelselwijzigingen, zoals de 3D's en de Omgevingswet. De gemeentesecretaris is veelal degene die strategisch stuurt op de



implementatie van de decentralisaties in de gemeente, juist over de grenzen van de beleidsterreinen heen. Hij/zij is in de positie om samenhang te bevorderen, om de bestuurlijke afwegingsruimte te faciliteren of vorm te geven en om het proces van besluitvorming over projecten te versnellen en te verbeteren. De positie van de gemeentesecretaris is breed en veelomvattend. De gemeentesecretaris heeft ook de vrijheid om de eigen rol zodanig in te vullen dat die bij de gemeente én bij hem/haar past.

---

*'Mijn vader vervulde de plaats van gemeentesecretaris, een woord dat we moeilijk konden uitspreken. Zozeer waren we destijds van zijn hoge positie en onmisbaarheid doordrongen, dat, toen hij een keer met verkoudheid in bed lag, we verbaasd waren het verkeer op straat gewoon te zien doorgaan' (Godfried Bomans, 2011).*

---

## 1.5 Onderzoeksvragen

In dit onderzoek vergelijken we de decentralisatie in het sociaal domein met de implementatie van de Omgevingswet. De veranderingen in het sociaal domein zijn eerder gestart (namelijk vanaf 2015) dan die van de Omgevingswet. Deze voorsprong in fase biedt de mogelijkheid om in het fysieke domein te leren van de 3D's in het sociaal domein.

**De centrale vraagstelling van dit onderzoek luidt dan ook:** Welke lessen zijn te trekken uit de drie decentralisaties in het sociaal domein voor de implementatie van de Omgevingswet en vice versa?

Het doel van dit onderzoek is om lessen te trekken, om te leren. Bij de Omgevingswet kan geleerd worden van de implementatie van de 3D's, maar ook bij de 3D's kan men leren van de ideeën en de prille ervaringen met de implementatie van de Omgevingswet. Dit leren is niet om te verantwoorden, maar om een doordachte volgende stap te zetten. Hiervoor moeten situaties enigszins vergelijkbaar zijn. Daarom is de volgende deelvraag geformuleerd:

---

**1. Welke overeenkomsten en verschillen zijn er in de veranderfilosofie en de veranderstrategie van de decentralisaties in het sociaal domein en de implementatie van de Omgevingswet?**

---

We reflecteren op de ervaringen tot op heden en destilleren hieruit aanbevelingen, handelingsperspectieven voor de

gemeentesecretarissen. Dit onderzoek beoogt een handreiking te bieden voor gemeentesecretarissen bij decentralisaties. Dit heeft geleid tot de tweede deelvraag:

---

**2. Welke rolinvullingen en handelingsperspectieven van de gemeentesecretaris sluiten aan bij de decentralisaties in het sociaal domein en bij de implementatie van de Omgevingswet?**

---

In dit onderzoek staan de opvattingen, bevindingen, interpretatie en conclusies van de gemeentesecretarissen centraal. De aanbevelingen komen van de gemeentesecretarissen zelf, de inbreng van de klankbordgroep van dit onderzoek en de BMC-onderzoekers. Het onderzoek is niet anoniem; toch noemen we gemeenten in het algemeen niet met naam en daad in de rapportage, met uitzondering van de voorbeelden bij de thema's (hoofdstuk 5).

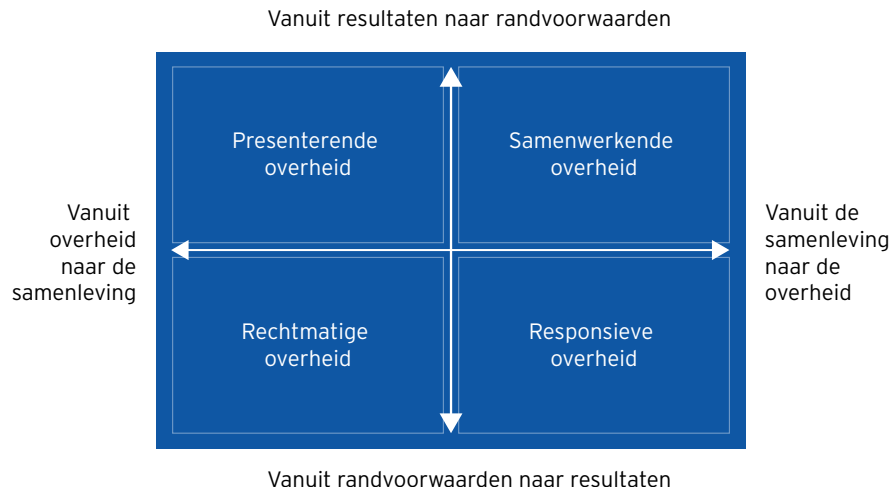
*Dit rapport bevat verschillende uitspraken van geïnterviewde gemeentesecretarissen die door meerdere personen in min of meer dezelfde bewoordingen naar voren zijn gebracht. Deze uitspraken zijn bedoeld ter illustratie en zijn cursief opgenomen in de lopende tekst. Daarnaast zijn er uitspraken van één persoon ten aanzien van een van de thema's opgenomen bij de praktijkvoorbeelden. Deze zijn als citaat, dus gepersonificeerd, weergegeven.*

## 1.6 Focus op leren, de veranderfilosofie en de veranderstrategie

De centrale onderzoeksvraag heeft betrekking op leren. De premisse van leren is dat als er kennisgenomen is van eerder opgedane ervaringen een volgend proces slimmer zal zijn, doordat eerder gemaakte fouten voorkomen kunnen worden. Mistappen bij de 3D's kunnen dus wellicht voorkomen worden bij de implementatie van de Omgevingswet.

De praktijk van het leren is weerbaarstig. Uit klassiek bestuurskundig onderzoek (Jervis, 1978) weten we dat er vaak weinig reden is om gebeurtenissen als voorbeeld te laten dienen voor toekomstige gebeurtenissen. Succesvolle uitkomsten worden vaak te snel herhaald. Verder besteedt men dikwijls aandacht aan het resultaat zonder dat men zich voldoende in de oorzaak heeft verdiept, waardoor de lessen oppervlakkig en te sterk generaliseerd kunnen zijn.





Bovendien trekt men vaak analogieën met een grote range aan gebeurtenissen, met weinig oog voor situatiespecifieke aspecten. Deze constatering heeft betekenis voor de onderzoeksmethodiek. We moeten situaties uitdiepen en begrijpen voordat we hieruit lessen kunnen trekken.

Andere centrale begrippen bij de onderzoeksvragen zijn – naast leren – veranderfilosofie en veranderstrategie. De veranderfilosofie is een opvatting over de sturingsfilosofie die past bij de veranderende verhouding tussen overheid en samenleving. Wat voor overheid willen we zijn, wat past bij onze samenleving/burgers en ondernemers en welke sturing van de overheid past daarbij? Het pakket aan maatregelen dat past bij het realiseren van de veranderfilosofie noemen we de veranderstrategie. De onderzoeksmethodiek is beschreven in kader 3 (meer informatie staat in bijlage 2).

### Kader 3 Onderzoeksmethodiek

*In dit onderzoek maken we gebruik van drie methodieken. In de periode juli tot en met september 2017 is een breedteonderzoek uitgevoerd door middel van een vragenlijst onder alle gemeentesecretarissen in Nederland. Vervolgens heeft er verdieping van de enquêtegegevens plaatsgevonden door middel van interviews onder 12 gemeentesecretarissen. Deze 12 gemeentesecretarissen zijn geselecteerd op basis van hun enquêteresultaten, waarbij variatie in respondenten van belang was. Zo zijn er grote en kleine gemeenten benaderd, gemeenten met een sterke regionale samenwerking en sterk zelfstandig functionerende gemeenten en gemeenten verspreid over het land. Daarna is een aantal thema's nader verkend. Hiervoor is gebruikgemaakt van bronnenonderzoek en bijdragen van gemeenten (gemeentesecretarissen en beleidsambtenaren) en zijn experts geraadpleegd.*

### Kader 4 Vier vormen van overheidssturing

Bron: Van der Steen et al, 2014

#### 1.7 Vier vormen van overheidssturing

We hanteren als model voor het duiden van de onderzoeksresultaten naar veranderfilosofie en veranderstrategie het vierluik 'Vormen van overheidssturing' van Van der Steen, Scherpenisse en Van Twist (2014). Zie kader 4.

Bij de **rechtmatige overheid** staan de legitimiteit en rechtmatigheid van het overheidshandelen centraal. De gemeente stuurt met procedures, wetten en regels. De rechtmatige overheid hanteert heldere procedures om politieke doelen te formuleren en vertaalt deze in ambtelijk handelen. Overheidssturing is hierbij vooral gericht op het instellen van procedures en het verankeren van doelen en middelen in wetten en regels. De rechtmatige overheid werkt van randvoorwaarden naar resultaten en stelt de overheid centraal.

De **presterende overheid** richt de aandacht op het bereiken van doelen, die zo veel mogelijk SMART geformuleerd zijn. De overheid stuurt met concrete acties en door het meten van de geleverde prestaties. Een presterende overheid doet het goed als het beleid effectief en efficiënt is. Deze overheid werkt van resultaten naar randvoorwaarden en van de overheid naar de samenleving.

De **samenwerkende overheid** is gericht op het bereiken van doelen in samenwerking met andere partijen. De gemeente stuurt door onderhandeling en netwerkvorming. Doordat de overheid meer naar buiten gericht is, zijn andere partijen in de gelegenheid om ook hun eigen doelen in het proces in te brengen. De rol van de overheid in een dergelijk netwerk varieert; deze kan heel beperkt of ondersteunend zijn, maar partijen kunnen de overheid ook vragen om juist de leidende rol op zich te nemen.

De **responsieve overheid** stelt initiatieven van de maatschappij centraal en stimuleert de zelfredzaamheid in de samenleving. De overheid stuurt door aansluiting te zoeken bij veranderingen van buitenaf en is terughoudend in het verspreiden en promoten van eigen doelen en activiteiten.

Deze gehanteerde sturingsvorm moet in overeenstemming zijn met kenmerken van de opgaven, organisatie, het maatschappelijk beeld van de gemeente en keuzes en verantwoordelijkheden (zie kader 5). Gemeenten kunnen alle vier de vormen van sturing hanteren en passen een vorm van sturing toe afhankelijk van het onderwerp en de situatie. Dit gebeurt bewust of minder bewust.

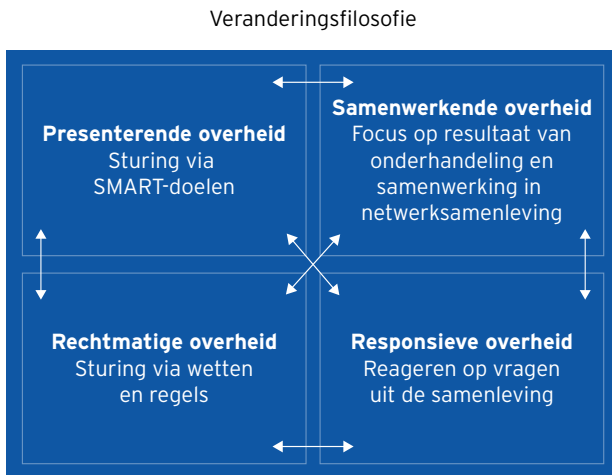
## Kader 5 Sturingsvormen nader verkend

	Rechtmatige overheid	Presterende overheid	Samenwerkende overheid	Responsieve overheid
<b>Kenmerken opgave en betrokkenen</b>	Toetsbaar Heldere kaders, regels en beleid Uitgelijnde procedures Rationele en navolgbare keuzes	Goed meetbaar Deskundigheid Monitoring & Evaluatie Projectstructuur (begin/eind) Doelgericht Efficiënt	Gezamenlijke doelen Gezamenlijke betrokkenheid Allen inbreng Gezamenlijk opgestelde of vastgestelde spelregels	Opgaven zijn veranderlijk Opgaven zijn divers Opvatting over aanpak differentieert Maatwerk
<b>Organisatie</b>	Formele procedures staan centraal Rollen en taken worden strikt ingevuld Politiek stuurt strak/louter vanuit kaderstellende en toetsende rol	Zakelijke cultuur/samenwerking binnen organisatie en tussen politiek en ambtelijke organisatie Politiek stuurt SMART	Partijen functioneren in een netwerk Partijen hebben eigen rollen en taken en dragen van daaruit bij aan planvorming Gemeenteraad levert inbreng vanuit verschillende functies (brainstorm, laat zich informeren, besluitvorming)	Menselijke cultuur Creativiteit van belang Improvisatie, adaptiviteit Vertrouwen speelt een grote rol in relatie met politiek Gemeenteraad heeft signaleringsfunctie
<b>Maatschappelijke profilering gemeente</b>	Juist, correct Zakelijk en formeel Strikt Betrouwbaar	Profilering met feitelijke mijlpalen Doelen zijn vastgelegd, geoperationaliseerd	Coöperatief Kent belangen andere partijen Maakt deel uit van samenleving, lokale gemeenschap	Passend bij maatschappelijke dynamiek Zichtbaar door reactie op actualiteit Alertheid in benutten van kansen
<b>Keuzes en verantwoordelijkheid</b>	Kaders, regels en beleid bepalen handelen Verbetering zoeken in borging afspraken en beleid	Overtuigingskracht door feiten Verantwoording via feiten en voortgangsrapportages Verbeteringen zoeken in efficiëntie en effectiviteit	Samenwerking op basis van vertrouwen Besluit ligt bij gemeenteraad Verbetering zoeken in meer/andere partijen	Nadenken over borgen via drempels/vangnet Borgen van rechtvaardigheid, gelijkheid



Bij de vier vormen van overheidssturing horen verschillende accenten in sturingsfilosofie en -strategie. Aansluitend bij de tijdgeest zien we verschuivingen in de gehanteerde sturings- filosofie. In theorie zijn er vele veranderingen van sturingsfilosofie mogelijk (zie de pijlen in kader 6).

### Kader 6 Veranderingen in de sturingsfilosofie



#### 1.8 Handelen gemeentesecretaris

Rolinvulling gaat over de wijze waarop de gemeentesecretaris handelt. De gemeentesecretaris heeft ruimte om de eigen rol in te vullen, passend bij de gemeente, de situationele factoren/context en de persoon. Hij/zij verbindt de decentralisaties aan de ambtelijke organisatieontwikkeling en is veelal opdrachtgever voor zowel visieontwikkeling als uitvoering. De gemeentesecretaris is adviseur van het college van B en W en heeft inbreng bij de uitvoering. Hij/zij betreft de gemeenteraad erbij via de griffier en raadswerkgroepen.

De rol die de gemeentesecretaris kiest varieert naar vraagstuk en gremium: de interne organisatie, de raad, de partners en het college van B en W. Daarbij verschilt de rolinvulling van de gemeentesecretaris, afhankelijk van de eventuele eigen inhoudelijke agenda op het vraagstuk. Hieruit ontstaan vier rollen. Veel gemeentesecretarissen acteren niet volgens één rol, maar hanteren een combinatie van de rollen, met voorkeur voor één bepaalde rol. In deze paragraaf schetsen we ze ideaaltypisch: de belangenbehartiger, de veranderaar, de verbinder en de uitvoerder.

De **belangenbehartiger** heeft een inhoudelijke agenda, met de focus op de interne organisatie. Deze gemeentesecretaris heeft als primair belang het goed functioneren van de gemeentelijke organisatie. Aan de collegetafel borgt hij/zij de uitvoerbaarheid van de decentralisaties. Doelstellingen moeten realistisch zijn; er worden geen

ambities gesteld die niet uitgevoerd kunnen worden. Hij/zij start als het benodigde budget en de menskracht voor de implementatie zijn geregeld. De 'belangenbehartiger' voelt zich comfortabel bij de sturingsfilosofie van de rechtmatige overheid.

De **uitvoerder** heeft geen inhoudelijke agenda en legt de focus bij het college van B en W. Deze gemeentesecretaris heeft als primair belang het uitvoeren van de politieke agenda van het college van B en W. Hij/zij brengt het college in stelling om een visie te vormen op decentralisaties. Hij/zij vertaalt de agenda van het college naar opdrachten voor de organisatie en voor partners. Decentralisaties worden projectmatig opgepakt. De 'uitvoerder' is opdrachtgever; hij/zij rekent medewerkers en partners af op prestaties en voelt zich comfortabel bij de sturingsfilosofie van de presterende overheid.

De **verbinder** heeft geen inhoudelijke agenda en legt de focus bij netwerk. Deze gemeentesecretaris heeft als primair belang het bijeenbrengen van diverse belangen en partijen. Hij/zij stuurt op een proces dat belanghebbenden verbindt. Aan de collegetafel stimuleert hij/zij bestuurders om hun netwerk te betrekken bij besluiten. De interne organisatie wordt gestimuleerd om van buiten naar binnen te werken. De 'verbinder' pleit voor gemeenschappelijke visievorming als start van decentralisaties en voelt zich comfortabel bij de sturingsfilosofie van de samenwerkende overheid.

De **veranderaar** heeft een inhoudelijke agenda, met de focus op het netwerk. Deze gemeentesecretaris heeft als primair belang het aansluiten van de gemeentelijke organisatie bij de veranderende samenleving. Aan de collegetafel plaatst hij/zij de decentralisaties in een breder perspectief van de veranderende rol van de overheid. Hij/zij pleit voor experimenten en ruimte voor initiatief in de samenleving en leidt de organisatie als een 'leerexpeditie'. Hij/zij verbindt de decentralisaties aan organisatieveranderingen. De 'veranderaar' voelt zich comfortabel bij de sturingsfilosofie van de responsieve overheid.

# Hoofdstuk 2

## Veranderfilosofie

In dit hoofdstuk staan de overeenkomsten en verschillen centraal in de veranderfilosofie tussen de 3D's en de implementatie van de Omgevingswet. Tevens gaan we in op de daarbij passende rolinvulling van de gemeentesecretaris.

### 2.1 Introductie

*'De transformatie is heel fundamenteel. Het gaat over een andere verhouding tussen overheid en samenleving. Je bent niet langer de alleenheerser van de wereld. Deze transitie heeft een uitingsvorm gekregen in de 3D's en bij de invoering van de Omgevingswet.'*

Gemeentesecretarissen zien de 3D's en de Omgevingswet als een veranderopgave voor hun rolinvulling, de dienstverlening van de gemeente en de samenwerking binnen en buiten de gemeentelijke dienst. De decentralisaties zijn een praktische uitwerking van de veranderende rol van de overheid, waarbij partijen in de samenleving meer invloed krijgen. De wetgevings-trajecten zijn uitingen van de veranderingen in de samenleving en van de nieuwe wijze van samenwerking van de overheid. Deze trajecten worden gezien als ontwikkelingen die passen in dit tijdperk, waarin de burger en ondernemer meer invloed krijgen. Voor gemeentesecretarissen zijn de implementaties van de 3D's en de Omgevingswet een vehikel voor de gewenste cultuur- en organisatieverandering binnen de eigen organisatie. Een aantal gemeentesecretarissen pakt de veranderstrategie dan ook niet op per decentralisatie, maar als een visietraject of een organisatieveranderingstraject.

### 2.2 Overeenkomsten tussen 3D's en Omgevingswet

Een grote meerderheid van de gemeentesecretarissen geeft er de voorkeur aan om in zowel het sociale als het fysieke domein te sturen met de focus op onderhandeling en samenwerking in een netwerksamenleving (82% bij 3D's en 77% bij Omgevingswet) en te reageren op vragen uit de samenleving (86% bij 3D's en 81% bij Omgevingswet). Zie tabel 1. Sturing via wetten en regels ziet slechts een kleine minderheid van de gemeentesecretarissen als gewenste sturingsvorm (8% bij 3D's en 18% bij de Omgevingswet). Sturing via SMART doelen wordt als gewenste vorm van sturing gezien door minder dan helft van de gemeentesecretarissen: 48% van de gemeentesecretarissen

op de 3D's en 37% op de Omgevingswet. Wat betreft deze sturingsfilosofieën zien we dus dezelfde voorkeuren in beide domeinen.

**Tabel 1** Gewenste vorm van sturing in gemeente volgens gemeentesecretaris (in procenten)

		(Zeer) gewenst (% van de geënquêteerde gemeentesecretarissen)	
		3D's	Omgevingswet
De rechtmatige overheid	Sturing via wetten en regels	8	18
De presterende overheid	Sturing via SMART doelen	48	37
De samenwerkende overheid	Focus op resultaat van onderhandeling en samenwerking in netwerksamenleving	82	77
De responsieve overheid	Reageren op vragen uit samenleving	86	81

Als we dit projecteren op het model van de veranderingsfilosofie, zien we wat betreft de gewenste sturingsvorm een sterk accent op de rechterhelft van het schema: de samenwerkende en de responsieve overheid. Uit de interviews komt de beweging naar deze vormen van sturing ook naar voren. Deze beide sturingsvormen komen ook steeds meer in de plaats van de sturingsfilosofie als presterende of rechtmatige overheid (zie kader 7).

Veel gemeentesecretarissen zien de 3D's en de Omgevingswet als een aanleiding om minder te sturen door middel van wetten en regels. Activiteiten in het sociaal domein worden steeds meer maatwerk en jurisprudentie speelt een beperktere rol. De vergunningsverlening onder de Omgevingswet moet sneller en flexibeler; dit impliceert ook dat de sturing met wetten en regels anders wordt ingezet. De invulling van de vier rollen moet altijd in balans blijven. Gemeentesecretarissen ervaren het soms als een zekere 'spanning' om als overheid meerdere rollen te moeten beheersen en toe te passen. Zij geven aan dit niet uit de weg te gaan, maar ermee te experimenteren en ervan te leren. Medewerkers moeten hiermee (leren) omgaan in de praktijk. In het onderstaande gaan we nader in op de vier sturingsvormen.

#### Rechtmatige overheid

De gemeentesecretaris ziet zowel bij de 3D's als bij de Omgevingswet sturing via wetten en regels veelal niet als

gewenste sturingsvorm (8% voor de 3D's en 18% voor de Omgevingswet). Deze lage score op de gewenste sturingsfilosofie wordt in de interviews verklaard door de opvatting van de gemeentesecretarissen dat de nieuwe rol van het lokaal bestuur niet past bij een primaire focus op legitimiteit en rechtmatigheid. Het handhaven van regels blijft volgens de gemeentesecretarissen echter wel fundamenteel voor een goedwerkende rechtsstaat en een betrouwbare overheid. De rechtmatige overheid moet dus anders worden ingevuld: niet langer met gedetailleerde kaders, maar meer vanuit leidende principes.

*'Dat we een rechtsstaat hebben is een groot goed, daar wordt in de discussie soms te gemakkelijk aan voorbijgegaan. Als gemeenten de rol van rechtmatige overheid zouden loslaten, ontstaat er onzekerheid bij inwoners en bedrijfsleven. Zeker wanneer ondermijning aan de orde is, kan de gemeentesecretaris een rechtmatige overheid verkiezen boven een responsieve.'*

#### Presterende overheid

Sturing via SMART doelen wordt als gewenste vorm van sturing gezien door 48% van de gemeentesecretarissen op de 3D's en 37% op de Omgevingswet. Veel gemeenten geven invulling aan de rol van presterende overheid door prestatieafspraken of opgavegerichte aanpakken. Gemeenten maken gebruik van monitoring en audits. Dit komt tot uiting in het opnemen van SMART doelen in de programmabegroting voor de gemeenteraad, in de vorm van prestatieafspraken met de partners en in de ambtelijke organisatie in SMART doelen in de prestatieafspraken met directeurs/MT. Hiermee sturen de gemeentesecretarissen op het bereiken van maatschappelijke doelen en resultaten. Een aantal gemeentesecretarissen houdt vast aan de (gewenste) sturingsvorm prestatiegerichte overheid,

omdat gemeenten afgerekend worden op efficiency. 'Erken dat, in plaats van ambtenaren die regels handhaven af te doen als ouderwetse ambtenaren.' Uit de interviews kwam ook naar voren dat er sprake kan zijn van een 'tegenbeweging' van een samenwerkende naar een prestatiegerichte overheid, juist als reactie op een te traag verlopend proces, waarbij resultaten moeten worden getoond, of als gevolg van de oplopende tekorten in het sociaal domein die in sommige gemeenten zichtbaar zijn.

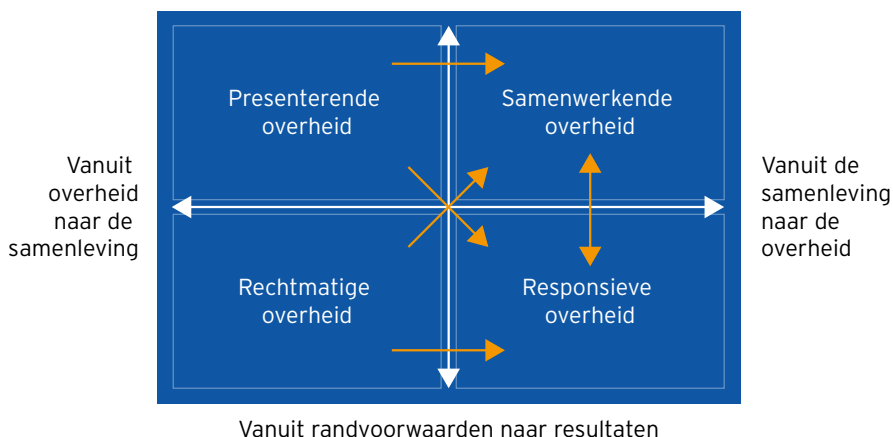
#### Samenwerkende en responsieve overheid

80 tot 90% van de gemeentesecretarissen uit de enquête ziet de samenwerkende of de responsieve overheidssturing als gewenst. De samenwerkende en de responsieve overheid vertonen grote verschillen, bepaald door contextuele factoren. Opleidingsniveau en sociale situatie bepalen in belangrijke mate de wensen en mogelijkheden van inwoners om te participeren. Gemeenten willen met de inrichting van participatietrajecten inspelen op de energie die in die samenleving bestaat.

Veel gemeenten zien zich graag als responsieve of samenwerkende overheid in plaats van rechtmatige en presterende overheid. Zo wordt onder andere meer gebruikgemaakt van open kaders en is er ruimte om in samenwerking met partners maatwerkoplossingen te vinden. Veel gemeentesecretarissen dragen deze filosofie actief uit naar hun bestuur en organisatie. Enkele gemeentesecretarissen schetsten de veranderende rol van de gemeenteraad als de verandering naar een soort Raad van Toezicht, die vooral stuurt op globale kaders, samenwerking en netwerken. Zij erkennen dat dit niet is waarvoor veel gemeenteraadsleden in de raad zijn gekomen en zien het risico van afstand tussen raadsleden en burgers. Zij achten de verandering echter noodzakelijk, omdat de gemeenteraad in zijn traditionele rol kan uitgroeien tot een hindermacht.

#### Kader 7 Veranderfilosofiën gemeentesecretarissen

Vanuit resultaten naar randvoorwaarden



### Overeenkomsten in sturingsfilosofie

Overeenkomsten in sturingsfilosofie tussen de 3D's en de implementatie van de Omgevingswet zijn:

- De vier kwadranten zijn alle in enigerlei mate van belang (situatieve benadering).
- De samenwerkende en de responsieve overheid zien de gemeentesecretarissen als overheersende gewenste vorm van sturing.
- Alle twaalf mogelijke veranderfilosofieën komen voor in onze onderzoeksresultaten.
- Er is een verschuiving van de linker- naar de rechterhelft van het schema, van 'Vanuit de overheid naar de samenleving' naar het perspectief 'Vanuit de samenleving naar de overheid'. Dus van een sturing als presterende en rechtmatige overheid naar een sturing gericht op samenwerking en responsiviteit.
- De gebruiker (burger, cliënt, leerling, initiatiefnemer) vormt dus meer en meer het vertrekpunt voor het overheidshandelen.

### 2.3 Verschillen tussen 3D's en Omgevingswet

Er is een aantal evidente verschillen tussen de 3D's en de Omgevingswet die we kunnen verklaren vanuit intrinsieke kenmerken van de decentralisatie (zoals wel of geen overdracht van budget) en contextuele factoren (zoals de kenmerken van de gemeente en de sociaal-economische samenstelling van de bevolking). Zie tabel 2.

**Tabel 2** Verschillen in waardering van de strategie in de gemeente naar mate van belangrijkheid door gemeentesecretarissen (in procenten)

		(Zeer) belangrijk (% van de geënquêteerde gemeentesecretarissen)	
		Implementatie/ inwerkingtreding 3D's	Invoering Omgevingswet
De rechtmatige overheid	Aandacht voor preventie	84	21
	Aanbod georganiseerd	30	15
De presterende overheid	Monitoring en afrekenbaarheid resultaten beleid	51	22
De samenwerkende overheid	Doelmatige samenwerking met andere gemeenten (regionaal)	73	40
	Doelmatige samenwerking met bedrijfsleven/ maatschappelijk middenveld	73	55

*NB Bij de responsieve overheid liggen de resultaten uit de enquête op het sociaal domein en de Omgevingswet heel dicht bij elkaar; daarom ontbreekt deze vorm van overheidssturing in tabel 2.*

De in het oog springende verschillen uit de enquête-resultaten bij de andere rollen komen hieronder aan bod.

#### Rechtmatigheid - preventie en aanbod

Aandacht voor preventie is voor gemeentesecretarissen veel meer een belangrijk issue in het sociaal domein (84%) dan voor de Omgevingswet (21%). In de interviews verklaren gemeentesecretarissen dit door de overtuiging dat wanneer er vroegtijdig wordt ingegrepen bij dreigende misstanden ('vroeg eropaf') veel maatschappelijke kosten voorkomen kunnen worden. Dit vraagt om meer generalistische competenties, waarbij brede signalen opgepakt kunnen worden. Verder vergelijken zij dit met de noodzakelijke sturing om fraude met belastinggeld te voorkomen. In het fysieke domein lijkt preventie een minder belangrijk issue te zijn. Daar gaat de aandacht meer uit naar beleidsvorming dan naar vergunningverlening, toezicht en handhaving, zeker bij colleges van B en W en gemeenteraden. Het verschil in belang van aanbodgeorganiseerd kan worden verklaard door het feit dat de inkoop bij zorgaanbieders een belangrijke taak is van gemeenten bij de 3D's. In het fysieke domein is geen sprake van het organiseren van het aanbod.

#### Presterend - monitoring

Veel gemeenten hebben een sociale monitor ingericht met ontwikkelingen per wijk, wat meer inzicht biedt in de gebieden waar preventie nodig is om problemen te voorkomen. Een aantal gemeentesecretarissen geeft aan die monitor te willen uitbreiden met indicatoren voor ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving.

#### Samenwerking - met gemeenten en keten/ belangenpartners

Veel gemeentesecretarissen geven aan dat bij de 3D's de doelmatige samenwerking met andere gemeenten en met het bedrijfsleven en maatschappelijk middenveld een belangrijk issue is (respectievelijk 73% en 55%). Bij de implementatie van de Omgevingswet is deze samenwerking voor minder gemeenten belangrijk (respectievelijk 73% en 40%). Voor deze verschillen is een verklaring dat gemeenten in het fysieke domein met de Omgevingsdiensten al sterk regionaal samenwerken. Het is al geregeld en vanzelfsprekend, en daarom minder belangrijk voor de volgende stap in de implementatie van de Omgevingswet. Tegelijk kwam uit de interviews naar voren dat de regionale samenwerking juist wel onderwerp van gesprek is bij de implementatie van de Omgevingswet: 'Momenteel vindt er afstemming met de regiogemeenten en de ketenpartners plaats. Dit levert boeiende gesprekken op over "lokale afwegingsruimte" en "regionale afstemming"'. Ook ligt de



vraag op tafel of uitvoeringsdiensten wel een geschikt orgaan zijn voor beleidsvoorbereiding.'

Veel kleinere en middelgrote gemeenten hebben inkoop voor de 3D's gezamenlijk georganiseerd en hebben vaak gemeenschappelijke uitvoeringsorganisaties. In dergelijke netwerken werken gemeenten meer gelijkwaardig aan de samenwerkingspartners. In het sociaal domein zijn ketenpartners veelal ook opdrachtnemer. Bij de 3D's leggen gemeentesecretarissen de focus op het organiseren van een regierol en het juist aanbesteden. Dit is in belangrijke mate een samenwerkingsvraagstuk. 'De gemeente en de zorgverzekeraar zijn twee kapiteins op het zorgschip, die elkaar aan het aftasten zijn hoe de samenwerking is en hoe ze zich verhouden tot een groot aantal zorgaanbieders.'

De regionale samenwerking is sterker bij de 3D's dan bij de Omgevingswet. Met de Omgevingswet willen gemeenten zich niet te vroeg committeren aan samenwerking. 'Je kunt in het Omgevingsrecht niet alleen met de direct belanghebbende schakelen, zoals in het sociaal domein. De overheid heeft altijd de verantwoordelijkheid om alle belangen af te wegen. Mooi als een initiatiefnemer zelf werkt aan draagvlak en betrokkenheid, maar je zult als gemeente toch zelf moeten beoordelen of dit goed is gegaan.' Veel gemeenten zitten in het stadium van het ontwikkelen van een eigen visie op hoe ze willen sturen in de fysieke leefomgeving, om van daaruit samenwerkingspartners te zoeken. 'De Omgevingswet pakken we in eerste instantie zelf op en we werken samen waar we dat opportuun vinden. Bij de 3D's stond vooraf al vast dat we het samen gingen doen.'

Gemeentesecretarissen geven bovendien aan dat ze in het sociaal domein met een veel groter netwerk te maken hebben dan in het fysieke domein. Wel is hierbij een kanttekening op z'n plaats. Veel gemeentesecretarissen vatten het netwerk in het ruimtelijk domein smal op; zij zien bijvoorbeeld projectontwikkelaars en (actieve) inwoners niet altijd als onderdeel daarvan, terwijl dit nu net de partners zijn die een belangrijke positie hebben bij de Omgevingswet.

Die samenwerking tussen gemeenten en provincies is veelal nog niet uitgekristalliseerd. De gemeentesecretarissen hebben hierover wel ideeën. De provincie moet ook leren loslaten. Zij mag geen rem zetten op de gemeentelijk autonomie. 'De provincie wil in de luwte blijven, maar je ziet ze toch veel doen.'

### Tot slot: tevredenheid over het proces

De implementatie van de 3D's is volgens 77% van de gemeentesecretarissen geslaagd (zie tabel 3). De tevredenheid op dit moment, dus na de inwerkingtreding, laat een nog overtuigender beeld zien: 91% van de gemeentesecretarissen antwoordt dat de inwerkingtreding van de 3D's geslaagd of zeer geslaagd is.

Hierbij kijkt men wel primair naar de transitie en niet naar de transformatie. Over de invoering van de Omgevingswet is op dit moment nog maar 40% tevreden; 21% spreekt van 'niet geslaagd'. Dit is deels te verklaren door het verschil in hoe vergevorderd de invoering is. De hoge mate van tevredenheid en de toegenomen waardering met de 3D's is daarbij hoopgevend.

**Tabel 3** Mate van tevredenheid bij gemeentesecretarissen over implementatie en inwerkingtreding 3D's en invoering van de implementatie Omgevingswet (in procenten)

Schaal van niet geslaagd tot zeer geslaagd	3D's implementaties	3D's na inwerkingtreding	Omgevingswet Invoering implementatie
1 (niet geslaagd)	0	1	5
2	2	0	16
3	20	18	40
4	64	73	34
5 (zeer geslaagd)	13	8	6

### Verschillen in veranderfilosofie

- Het sociaal domein startte vanuit de traditie van de presterende overheid (subsidieafspraken met instellingen).
- Uit het onderzoek komen vele gewenste sturingsvormen naar voren; de samenwerkende en de responsieve overheid zijn daarbij verreweg het meest genoemd. De dominante verandering is een beweging naar rechts in het schema, waarbij ruimte ontstaat voor meer invloed van partijen in de samenleving.



## Hoofdstuk 3

### Veranderstrategie

#### 3.1 Introductie

Het samenhangende pakket aan acties dat past bij het realiseren van de veranderfilosofie noemen we de veranderstrategie. De veranderstrategie volgt idealiter de veranderfilosofie. De strategie zien we terug in de gehanteerde doelen, zoals het vergroten van de zelfredzaamheid van de samenleving, het benutten van de energie en kennis van burgers en partners en het samenwerken binnen de ambtelijke organisatie en erbuiten met buurgemeenten, andere overheden en partners.

#### 3.2 Overeenkomsten tussen 3D's en Omgevingswet

##### *Decentralisatie als katalysator van de transformatie*

Een overeenkomst in de veranderstrategie is dat gemeentesecretarissen de decentralisaties merendeels niet zien als wetten die uitgevoerd moeten worden (transitie), maar als katalysator van de gewenste verandering bij overheden, passend bij de tijdgeest (transformatie).

##### *Creativiteit en flexibiliteit nodig*

Bij een aantal gemeenten zien we de inrichting van 'zelforganiserende teams' of iets vergelijkbaars, waarbij de verantwoordelijkheid zo laag mogelijk in de organisatie komt te liggen. Dit draagt bij aan een slagvaardiger organisatie, die in staat is om sneller te handelen en meer maatwerk te leveren in een netwerk. Overigens geven veel gemeentesecretarissen aan dat de implementatie zorgt voor een grote druk op de ambtelijke organisatie, omdat het een extra taak is, boven op de reguliere werkzaamheden. Gemeenten moeten de invoering van de Omgevingswet betalen; er zijn geen rijksmiddelen beschikbaar, met uitzondering van het beschikbaar stellen van tools en ondersteuning bij experimenten. Er is door gemeenten al wel sterk geïnvesteerd in de samenwerking, intern en extern. Het vraagt creativiteit van de medewerkers en flexibiliteit om met de extra taken te kunnen omgaan. Gemeentesecretarissen geven aan dat dit nog moet groeien, maar niet iedereen zal naar verwachting de benodigde verandering kunnen maken, zo geeft een aantal van de gemeentesecretarissen aan in de interviews. Gemeenten moeten nog stappen zetten, zoals de noodzakelijke cultuuromslag naar het loslaten van sturing en het geven van vertrouwen binnen de organisatie en aan de omgeving. Het zijn veelal de afdelingshoofden die de implementatie van de decentralisaties regisseren.

##### *Wel betrokken, nog weinig sturing*

Het Rijk hecht veel belang aan de betrokkenheid van bestuur en politiek bij de decentralisaties. Veel gemeenten zien betrokkenheid van het college en de gemeenteraad bij de 3D's (respectievelijk 75% en 72%) en de Omgevingswet (respectievelijk 67 en 59%). Zie tabel 4. Over de betrokkenheid bij de Omgevingswet wordt in de interviews gezegd dat het lastig is om de aandacht vast te houden, door het vooruitschuiven van het moment van de implementatie.

De sturing van college en gemeenteraad zien we terug bij veel minder gemeenten. Slechts 43% bestempelt de sturing door de gemeenteraad als (zeer) belangrijk bij de 3D's. De sturing door het college van B en W op de 3D's wordt door 57% van de gemeentesecretarissen als (zeer) belangrijk gezien.

De percentages voor de sturing bij de Omgevingswet zijn zelfs nog iets lager (door 39% van de gemeenteraden en door 55% van de colleges). Een mogelijke verklaring daarvoor is de kaderstellende rol van de gemeenteraad: de raad stelt de kaders vast, het overige is uitvoering en komt daarom niet meer bij de raad terug. Een andere verklaring zou kunnen zijn dat dit nog niet aan de orde is.

**Tabel 4** Weg in de gemeente naar mate van belangrijkheid

	(Zeer) belangrijk	
	3D's	Omgevingswet
Organisatie is geschikt voor respectievelijk transformatie en transitie	73	42
Betrokkenheid van de gemeenteraad	72	59
Sturing door de gemeenteraad	43	39
Betrokkenheid van het college van B en W	75	67
Sturing door het college van B en W	57	55

Gemeentesecretarissen zien zich vooral als coach en adviseur van het college, zo blijkt uit de interviews.

##### *Forse veranderingen nodig ten aanzien van integraliteit, inzicht en zelforganiserend vermogen*

Zowel de 3D's als de Omgevingswet beogen het centraal zetten van de gebruiker en het versterken van het zelforganiserend vermogen van de samenleving. De decentralisaties stimuleren een verandering bij gemeenten op het gebied van integraliteit van sectoren en ontschotting. Veel gemeentesecretarissen (respectievelijk minimaal 35% bij de 3D's en 45% bij de Omgevingswet) geven aan dat er nog een verbetering nodig is ten aanzien

van integraliteit, het inzicht dat men heeft in het landelijk beleid en de wetgeving, en het zelforganiserend vermogen van de samenleving. Zie tabel 5. Ten aanzien van integraliteit wordt ook een tegenovergesteld signaal afgegeven: sommige gemeentesecretarissen zijn van mening dat nog meer integraliteit leidt tot té grote complexiteit.

**Tabel 5** Noodzakelijk geachte verandering (verbetering) door gemeentesecretarissen (in procenten)

	Grote verandering nodig (% van de geënquêteerde gemeentesecretarissen)	
	Implementatie/ inwerkingtreding 3D's	Invoering Omgevingswet
Integraliteit	35	51
Ontschotting	33	43
Gebruiker centraal	24	38
Zelforganiserend vermogen samenleving	39	42
Inzicht landelijk beleid/wet	26	48
Voorspelbaarheid voor gebruiker	29	42
Bestuurlijke afwegingsruimte	33	40
Snelheid besluitvorming	22	39
Kwaliteit besluitvorming	20	27

De gemeentesecretarissen zijn in het algemeen wel tevreden over de wijze waarop de gemeente de gebruiker centraal stelt of de aandacht die de organisatie daarvoor heeft en de snelheid van de besluitvorming. Een klein deel van de gemeentesecretarissen vindt dat hier nog veranderingen nodig zijn.

We zien dat nieuwe gemeentesecretarissen in het algemeen managerial in de decentralisaties staan: 'Ik ben aangenomen om deze veranderingen te bewerkstelligen, die opdracht vervul ik.' Gemeentesecretarissen die vanaf 2015 in dienst kwamen, scoren op de volgende zaken hoger: eerst de basis op orde, meer klanttevredenheid, behoefte van de inwoners, vernieuwing in het vinden van oplossingen.

#### *Majeure issues zijn digitalisering en participatie*

Grote ontwikkelingen zijn: digitalisering en veranderende verhouding van overheid en samenleving. Om daarbij te kunnen aanhaken moeten gemeenten investeren in informatievoorziening, -management en digitale dienstverlening en in de relatie met inwoners en organisaties in de samenleving (participatie). Dit vraagt een veranderstrategie in de ontwikkeling van organisatie en cultuur en vernieuwing van de regionale samenwerking met regio-gemeenten en ketenpartners. 'Meer ruimte voor de samenleving betekent minder ruimte voor de raad.' Het

komt nu nog te vaak voor dat keuzes uit de samenleving door de gemeenteraad worden herzien of dat de raad opnieuw begint met het maken van een afweging. Dit geldt zowel in het fysieke als in het sociale domein.

#### *Overeenkomsten in veranderstrategie*

Gemeentesecretarissen:

- zien de transformatie als de belangrijkste opgave, maar veelal ligt de focus in de organisatie nog op de transitie;
- zetten vooral in op een incrementele verandering met ruimte voor experimenten;
- pakken veelal niet de rol van regisseur van de transitie, maar stellen zich op als coach of adviseur van de directeur (of het afdelingshoofd) die als regisseur is aangewezen;
- constateren dat niet iedereen de benodigde transformatie kan maken;
- hebben zowel in het sociale als in het fysieke domein ervaring met decentraliseren. In het sociaal domein gaat het bijvoorbeeld om de decentralisatie maatschappelijke ondersteuning (Wmo, 2007). In het fysieke domein is ervaring opgedaan met de Crisis- en Herstelwet (CHW) die van pas kan komen bij de implementatie van de Omgevingswet.

Verbeterpunten zijn er ten aanzien van:

- het vervullen bij de decentralisaties van een rol als verbinder en veranderaar. Momenteel is de persoonlijke voorkeur vaak doorslaggevend;
- het coachen of omscholen van medewerkers om de vereiste transformatie te kunnen maken;
- het invullen van de rol van regisseur in de transitie, in plaats van coach-adviseur in de tweede lijn;
- het beter met elkaar verbinden van de organisatieverandering en transformatie in beide domeinen.

### **3.3 Verschillen tussen 3D's en Omgevingswet**

#### *Verskil in risicoanalyse*

Gemeentesecretarissen geven aan dat zij de risico's hoger (hebben) ervaren bij de 3D's dan bij de Omgevingswet. De angst was dat er kwetsbare groepen buiten de boot vallen en er incidenten zouden plaatsvinden. De gemeenteraden sturen hier dan ook scherper op dan bij de Omgevingswet. 'Het aantal debatten dat het oproept wordt bij de Omgevingswet naar verwachting ook lager, omdat de aard van de opgaven in het sociaal domein veel spannender zijn. Problemen in de jeugdzorg zijn spannender voor bestuurders en raadsleden dan de afweging of er gewoon mag worden in een bedrijfspand.' Het niet op orde hebben van de vergunning en onvoldoende handhaving kan ook grote gevolgen hebben (bijvoorbeeld

Roombeek, milieuschandalen), maar de politiek-bestuurlijke impact daarvan wordt lager ingeschat. Een andere verklaring hiervoor is dat de gemeente in de bestaande situatie deze verantwoordelijkheid ook al heeft in het fysieke domein. Dit beeld is breed gedragen, mogelijk omdat dit gevolgen voor het individu betreft.

#### *Vershil in urgentie*

De termijn voor de invoering was bij de 3D's volgens veel gemeentesecretarissen te krap. Bij de Omgevingswet achten zij de invoeringstermijn juist te ruim en te 'fluide' om de energie in de organisatie en bij partners vast te houden. Kennelijk is de implementatie van de Omgevingswet niet zo urgent, is dan een mogelijke constatering.

#### *Vershillende ketens*

'In het sociaal domein is het vooral van belang met wie onderhandeld moet worden en hoe je met collegagemeenten allianties kunt smeden om een goede partij te kunnen zijn voor de zorgaanbieders.' Gemeenten werken onderling nauw samen en er is een intensieve samenwerking met de uitvoerende partijen.

In het fysieke domein gaat het er vooral om te bevorderen dat men dezelfde taal spreekt. Dit is van belang voor het vormgeven van het digitaliseringsproces en het tijdig kunnen afhandelen van aanvragen. Dat vraagt veel meer om de inzet van procesbegeleiders dan om die van planologen en stedenbouwkundigen; laatstgenoemden zijn te zeer inhoudelijk gedreven en geneigd om op voorhand in te kaderen wat er moet gebeuren.

#### *Vershil in de mate van de verandering*

Bij de 3D's was er sprake van nieuwe taken, nieuwe gelden, een nieuwe aanpak en andere ambtenaren. Bij de Omgevingswet is de verandering geringer; het gaat daar vooral om een nieuwe aanpak en een nieuwe cultuur. In het fysieke domein kan vanwege het faseverschil (naast de ervaringen met de CHW) ook de ervaring van het sociale domein worden benut. We zien dat projectleiders bij een aantal gemeenten de overstap maken van het sociale naar het fysieke domein om - na de 3D's - nu de implementatie van de Omgevingswet te begeleiden.

#### *Vershil in inzet op informatiemanagement*

Van meet af aan heeft informatiemanagement (ofwel DSO) een rol gespeeld bij de Omgevingswet. Aansluiten bij de digitaliserende samenleving en profiteren van de mogelijkheden van data zijn wel aandachtspunten bij de Omgevingswet, maar niet bij de 3D's. Bij de 3D's bestaat grote vrijheid om systemen te kiezen, bij de Omgevingswet

klinkt de behoefte om het vooral landelijk te laten bepalen. Digitalisering wordt door veel gemeentesecretarissen als succesfactor én punt van zorg beschouwd, gezien ook eerdere debacles van overheid en ICT.

Het is de kurk waarop de Omgevingswet drijft, zo bleek tijdens de gesprekken, maar het is ook risicovol en kwetsbaar en het impliceert bovendien een andere manier van werken: meer zaakgericht.

#### *Verschillen in veranderstrategie*

Kenmerkend voor de 3D's in het sociaal domein:

- Tijdsdruk 'dwong' gemeenten te starten met de transitie, waardoor er onvoldoende aandacht voor de transformatie (mogelijk) was.
- Het voorkomen van 'ongelukken' was bij de 3D's hoog op de politieke agenda gezet.
- Het gaat om verschillende ketens en daardoor is er verschil in noodzakelijke expertise; bij de 3D's is behoefte aan onderhandelaars en bij de implementatie van de Omgevingswet zijn vooral procesbegeleiders nodig.
- Er ligt een sterke nadruk op samenwerking met buurgemeenten en uitvoeringspartijen.
- Er zijn nieuwe taken met in totaal minder geld (voor de gemeente overigens wel nieuw geld), een nieuwe aanpak en andere ambtenaren, waarbij een nieuwe cultuur nodig is. Daarmee is de verandering groots en risicovol.
- Het invoeren van het ICT-systeem vraagt om veel vrijheid.

Kenmerkend voor de implementatie van de Omgevingswet:

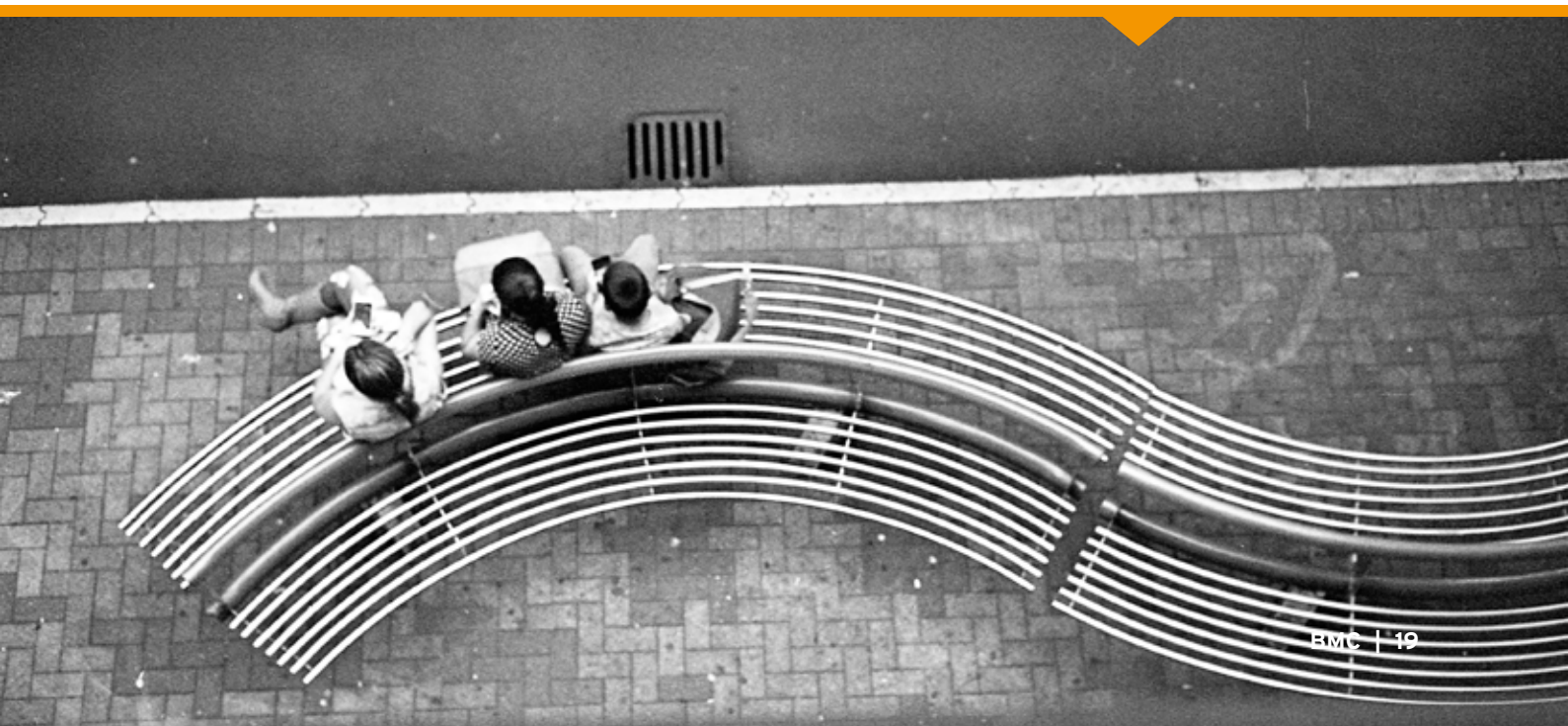
- Onzekerheid ten aanzien van rijkseisen en uitstel maken het handelen minder urgent.
- De achilleshiel is het DSO voor gelijke informatievoorziening burgers, bedrijven en instellingen.
- Er wordt gepleit voor een sterke centrale rol van het Rijk bij de opzet en invoering van het DSO.
- Het lokale bestuur loopt aan tegen de grenzen van integraal werken. Nog meer integraliteit dan in de bestaande situatie leidt tot te grote complexiteit.
- De verandering is minder verstrekkend, doordat er sprake is van dezelfde ambtenaren en deels dezelfde taken, maar er is wél een nieuwe aanpak en een nieuwe cultuur (nodig).
- Betrokkenen kunnen hun voordeel doen met de ervaringen in het sociaal domein bij de invoering van de Omgevingswet.

### 3.4 Veranderstrategie gemeentesecretaris

Gemeentesecretarissen kiezen over het algemeen, zowel bij de 3D's als bij de Omgevingswet, dezelfde rol. Variatie treedt soms op door een verschil in gevoel bij de opgave. Een aantal gemeentesecretarissen gaf aan zelf een achtergrond te hebben in het ruimtelijke of sociale domein en daardoor bij bepaalde decentralisaties een meer inhoudelijke agenda te hebben. De rolinvulling is ook in sterke mate afhankelijk van eigen ervaringen, soms breed, soms gebaseerd op enkele cases. Van de gemeentesecretaris wordt gevraagd dat hij/zij vanuit meerdere rollen kan acteren. Zie kader 8.

#### Kader 8 Veranderstrategieën van de gemeentesecretaris

	Naar een samenwerkende overheid: de verbinder	Naar een responsieve overheid: de veranderaar
Doelen decentralisatie	Samenwerking partijen verbeteren	Verandering houding en gedrag medewerkers Ontwikkeling competenties medewerkers
Belangrijke partners	College en maatschappelijk middenveld	MT en actieve inwoners en ondernemers
Agendasetting	Sturing door gemeenschappelijke visie	Sturing door persoonlijke visie
Inzet instrumenten	Ontwikkelen van visie als gemeenschappelijk kader voor samenwerking	Ontwikkelen van visie als uitvoeringskader
Rol naar partners en buurgemeenten	Zoeken naar complementariteit in samenwerking Bouwen aan en vertrouwen in relaties	Acteren als één overheid
Rol naar inwoners	Uitnodigen van groepen inwoners/belangengroepen om deel te nemen aan het samenwerkingsnetwerk	Uitnodigen en interactie met de samenleving, zoals inwoners en ondernemers (dit kunnen ook telkens andere inwoners en ondernemers zijn)
Rol naar raad	Erbij betrekken van raadsleden als ambassadeurs naar partners en achterban en bij gemeenschappelijke visievorming	Erbij betrekken van raadsleden als een klankbordgroep, voor inhoudelijke issues
Rol naar college	Verbinden met netwerk	Lobbyen voor inhoudelijke belangen
Rol naar organisatie	Verbinden met netwerk, door: <ul style="list-style-type: none"> <li>• bijvoorbeeld een verplichte externe stage;</li> <li>• het verandertraject te starten met het MT, om met trainingen en gesprekken los te komen van klassieke denkpatronen;</li> <li>• signalen van buiten op te vangen en deze te verbinden met agenda van de eigen organisatie.</li> </ul>	Leiden van de verandering door: <ul style="list-style-type: none"> <li>• het bevorderen van intersectorale samenwerkingsverbanden binnen de organisatie. Het sociale en het veiligheidsdomein hebben elkaar nodig, evenals het sociale en het fysieke domein (energietransitie/ armoede- bestrijding, wonen en zorg);</li> <li>• de medewerkers te betrekken bij veranderingen van het team;</li> <li>• de 'reguliere' ontmoetings-momenten te richten op de veranderopgave;</li> <li>• de juiste bemensing en een projectmatige aanpak van de decentralisatie.</li> </ul>



# Hoofdstuk 4

## Thema's

### 4.1 Introductie

In dit hoofdstuk bespreken we grote thema's die het succes van de decentralisaties bepalen. Grote ontwikkelingen zijn de veranderende verhouding van overheid en samenleving, met hierbij de rol van participatie van burgers en ondernemers. De overheid moet fors investeren in informatievoorziening, informatiemanagement en digitale dienstverlening. Door samen te organiseren maken gemeenten effectief gebruik van collectieve voorzieningen en infrastructuur. Dat maakt standaardisatie mogelijk, met maatwerk waar nodig. Participatie en digitaliseren vereisen een verandering in de gemeentelijke organisatie en cultuur en vernieuwing van de regionale samenwerking met regiogemeenten en ketenpartners. Onderstaand gaan we in op de volgende thema's: participatie, informatiemanagement en DSO, werken aan organisatie- en cultuurveranderingen en regionale samenwerking.

### 4.2 Participatie

Door de verschuiving van verantwoordelijkheden, niet alleen van het Rijk naar de gemeente, maar ook van de gemeente naar de gebruiker (cliënt, initiatiefnemer), komen burgers steeds meer in de positie dat zij zelf aan het roer staan. De participatiesamenleving is steeds meer een feit. De helft van de gemeentesecretarissen geeft aan dat hiervoor in hun gemeente een grote verandering nodig is: in het gemeentehuis én in de samenleving. Dat vraagt om een rolinvulling van de gemeente als gelijkwaardige partner.

### Gemeente Breda

*'Meer ruimte voor de samenleving betekent minder ruimte voor de raad', Cees Vermeer, gemeentesecretaris Breda.*

*Een voorbeeld van een geslaagd initiatief van de samenleving is het Omgevingsplan Markdal. Het door de samenleving opgestelde plan is door de gemeenteraad van Breda overgenomen. Omdat het plan uit de samenleving is opgekomen, is het lastig te legitimeren waarom je als gemeenteraad iets anders zou besluiten. De Vereniging Markdal is een vereniging van bewoners en gebruikers van het Markdal. Zij streeft naar een levendig Markdal, met ruimte voor natuur en water, waar het prettig verblijven is en waar 'een goede boterham' verdiend kan worden. Een goede balans tussen natuur, sociaal en economie. Dit gebeurt in samenwerking. Andere partijen, zoals de provincie Noord-Brabant, de gemeenten Breda en Alphen-Chaam en het Waterschap Brabantse Delta ondersteunen daarbij en zijn bestuurlijk verantwoordelijk. Werkgroepen werken aan een levend dossier. Voor de vereniging zijn sociale cohesie en maatschappelijke samenhang leidend in de aanpak. Iedereen is een gelijkwaardige partner en iedereen kan deelnemen in het proces. Hoe dit kan? Daar zijn spelregels voor. Flexibiliteit en maatwerk zijn steeds meer gewenst en vormen een uitdaging in de Omgevingswet.*

Een aantal gemeentesecretarissen ziet gezamenlijke visieontwikkeling als een eerste stap. In het sociaal domein zijn visies al dikwijls samen met partners ontwikkeld. Dit resulteerde in visies met concepten zoals samenwerking, participatie, zelfredzaamheid en de cliënt centraal. De omgevingsvisie kan een vergelijkbare functie hebben en als instrument dienen voor het inrichten van een gelijkwaardige samenwerking. De omgevingsvisie biedt dan een door de samenleving gedeeld beeld van de te beschermen en te ontwikkelen gebieden en de strategie die daarbij past.



## Gemeente Borne

De gemeente Borne doorliep een visietraject met als doel de gelijkwaardige samenwerking in de samenleving te versterken. Onderzoek naar 'Mijn Borne 2030' (Denters & Klok, 2015) laat zien dat 96% van de Bornse inwoners (zowel inwoners die hadden geparticipeerd als inwoners die dit niet hadden gedaan) het een goed idee vond dat ze konden meebeslissen over de toekomst van hun gemeente. 89% vindt de informatievoorziening voldoende tot zeer goed, 89% denkt dat de gemeente door het proces een beter beeld heeft van de voorkeuren van de samenleving, 93% wil vaker meepraten en meebeslissen over belangrijke zaken, 54% is waarschijnlijk of zeker bereid mee te werken aan de uitvoering van de visie. Bij 33% van de inwoners is het vertrouwen in organisatie en bestuur van Borne toegenomen. 'De nieuwe zorgtaken hebben de relatie tussen de gemeentelijke organisatie en onze inwoners nog verder versterkt en het is onze overtuiging dat de Omgevingswet daaraan verder bijdraagt. De filosofie van die wet sluit aan bij onze overtuiging dat de inrichting van onze samenleving gebaat is bij minder regeldruk en meer samenwerking. Het spoor waar onze gemeenschap ons met MijnBorne2030 in 2011 al op heeft gezet!', aldus gemeentesecretaris Gertjan Rozendom.

Eén van de gemeentesecretarissen zei over participatie:

*'Een filosofie van loslaten door de gemeente en het geven van vrijheid aan inwoners en ondernemers betekent ook dat je daarnaar moet handelen. Formuleer een visie op de omgeving en de samenleving, kijkend naar de kenmerken, het DNA van de gemeente en haar inwoners. De visie moet leidend zijn. Vervolgens kun je de visie vertalen in wet- en regelgeving. Er is lef nodig om de principes van de visie uit te voeren.'* Deze gedachte kwam in vele vormen terug in de interviews.

De Omgevingswet steunt op een zeker vertrouwen in de doe-democratie, die via participatie, cocreatie en meer regelvrijheid leidt tot betere resultaten dan de conventionele top-down-benadering. In de praktijk zien we dat overheden met dit thema worstelen. Hoe voorkom je dat

vooral de 'usual suspects' aanschuiven bij sessies? Wie besluit waarover? En voelen bestuurlijk verantwoordelijken zich ook comfortabel in die nieuwe setting? Hoe voorkomen we participatiemoedigheid?

In veel gemeenten is een gelijkwaardige samenwerking nog geen gemeengoed. Uit onderzoek van Abma (2012) blijkt dat de Nederlandse burgers weinig waardering hebben voor het politieke segment van het lokaal bestuur. Het bestuur scoort louter onvoldoendes. De wijze waarop het gemeentebestuur hen representeerde krijgt gemiddeld een 4,9 op schaal van 10. Het nakomen van beloften krijgt een 5,4. Het vertrouwen van burgers in hun bestuur is met een 5,2 eveneens onvoldoende.

Opvallender is dat het vertrouwen van politici in burgers minstens zo laag is. Politici gaan ervan uit dat burgers er andere, minder hooggestemde waarden op nahouden dan zichzelf. De helft van de raadsleden gaf aan dat burgers alleen uit zijn op eigen belang en te veeleisend zijn. 85% gaf aan dat burgers onvoldoende oog hebben voor complexiteit.

Het begint met bewustzijn en daarin kan de gemeentesecretaris een belangrijke rol spelen. De gemeentesecretaris Frederik van Ardenne van Almelo spreekt over gescheiden werelden van overheid en samenleving:

*'Het valt me elke keer weer op dat we vaak beleid maken voor mensen die we helemaal niet kennen. Dat we beleid ontwikkelen vanuit waarden die al lang niet meer vanzelfsprekend zijn of niet meer breed gedeeld worden. Als een groot deel van de mensen geen verbinding meer heeft met de overheid en we die mensen niet kennen, hoe weten we dan dat het beleid dat we maken goed is? Het is van belang dat we blijven zoeken naar verschillende manieren om de vragen die leven bij mensen te achterhalen. Dat betekent dat we meer tijd moeten investeren om mensen te leren kennen.'*

Herkennen en erkennen van deze feiten is een eerste stap richting verandering.

Onder tijdsdruk neigen actoren terug te vallen op oude rolpatronen, waarin de overheid bepaalt en het gesprek met name over interpretatie van regelgeving gaat. De

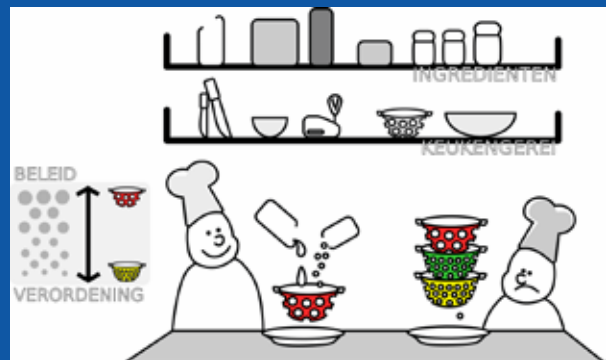
landelijke wetgeving stelt het omgevingsvisietraject voor als een instrument om meer tijd te investeren in die samenwerking. Participatie is daarom verplicht, al is opengelaten hoe deze participatie moet worden ingevuld.

De praktijken van gelijkwaardige samenwerking zijn vaak weerbarstig voor de gemeentesecretarissen. Niet alle inwoners/ondernemers kunnen of willen meedoen. Inwoners zijn gewend dat de gemeente 'het wel regelt'. Ook de bestuurlijke organisatie bevordert de samenwerking niet altijd: 'We hadden aan de voorkant veel geïnvesteerd in de dialoog met ketenpartners. Door de tijdsdruk moesten we vervolgens in te hoog tempo zelf de regels en verordeningen maken en deze voorleggen aan de raad. Belangenbehartigers konden toen hun rol niet meer pakken. Door de tijdsdruk werden we gedwongen intern gericht te zijn. Dit stond haaks op de filosofie en het schaadt ook het vertrouwen in de gemeente.'

In de filosofie van loslaten bepaalt veiligheid de ondergrens van wat er mogelijk is en waar de gemeente zelf invloed moet houden.

### **Participatie - een bijeenkomst in de Gemeente Valkenswaard**

*'Denk vanuit de inwoners.' Rob van Eijck, gemeentesecretaris in Valkenswaard, vindt het vroegtijdig betrekken van inwoners bij de opgave Omgevingswet van groot belang. Op 9 oktober 2017 vond in De Kunstkeuken een sessie met externe stakeholders plaats in het kader van de Omgevingswet. Onderstaande illustratie werd gebruikt om te laten zien dat het huidige beleid en de huidige verordeningen symbolische 'vergieten' zijn met grote en kleine gaatjes. Wanneer zich een initiatief aandient, worden deze over elkaar heen gelegd. Bij meer vergieten en kleinere gaatjes wordt het steeds moeilijker om een initiatief te faciliteren. Het doel van de Omgevingswet is om te komen tot minder vergieten en vergieten met grotere gaten om procedures te versnellen en ideeën vanuit de samenleving te faciliteren.*



*Het was vervolgens aan de deelnemers van de sessie om te formuleren hoe de ruimte voor initiatieven kan worden vergroot.*

#### **Aandachtspunten:**

- Niet volgens wat niet kan, maar gericht op wat wel kan.
- Burgers moeten nog wennen aan burgerparticipatie. Overheidsparticipatie waarbij burgers de initiatieven moeten nemen is nog een brug te ver.
- Waarom niet maar één regel? Veilig?
- Durf en vertrouwen, geen regels voor uitzonderingen.
- Maak er geen regelloos geheel van, geef ruimte en referentiekader.
- Creëer creativiteit, stimuleer ondernemingschap.
- Er is structuur nodig om continuïteit te kunnen bieden.
- Foutjes maken mag!
- Aan de hand van een pilot starten in de geest van de Omgevingswet.

#### **De participatiesamenleving: zo werkt het**

Het onderzoek van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, 2012) laat vooral zien dat het accent in het overheidsbeleid steeds meer is verschoven



van beleidsbeïnvloedende naar zelfredzame participatie. Autonomie en een gevoel van eigenaarschap, kleinschaligheid, persoonlijk contact, een luisterend oor en een waarderende houding van de gemeente zijn factoren die een zelfredzame participatie bevorderen. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP, 2014) constateert dat de participatiesamenleving succesvoller haar weg heeft gevonden in het overheidsbeleid dan in de praktijk. Zelfredzame participatie is het meest succesvol in dorpen in het geval van bezuinigingen en bij gebrek aan publieke voorzieningen. Niets doen leidt soms dus tot zelfredzame participatie, maar hoe ver wil je hierbij gaan? En hoe zit het met de gelijkheid van burgers en gemeenten? In het verlengde hiervan gaat de WRR in op de redzaamheid van burgers (WRR, 2017) en spreekt van 'doenvermogens', het vermogen van inwoners om redzaam te zijn en zelf te handelen. Er zijn veel redenen waarom inwoners niet zelf zaken oppakken als de overheid ermee stopt en dat geldt niet alleen voor de kleine groep kwetsbaren.

### *Blijvend leren*

Participatie is een continu proces, zowel in het sociale als in het fysieke domein. De volgende lessen komen uit de interviews naar voren:

- Het gevoel van 'eigenaarschap' is belangrijk. De betrokkenheid van burgers neemt toe met autonomie en eigen verantwoordelijkheid. De recente opbloei van coöperaties is daarvan een uitvloeisel.
- Partners waarderen het soms ook om financieel onafhankelijk van de overheid te zijn. Zeker in financieel onzekere tijden hoeft het geen verbazing te wekken dat sommige inwoners blij zijn dat ze voor hun initiatief niet afhankelijk zijn van subsidies.
- Inwoners stellen het op prijs als de gemeente zich persoonlijk, bij monde van bijvoorbeeld de burgemeester of wethouder, betrokken toont bij de vrijwilligers en haar waardering voor hen uitspreekt.
- Maak een realistische inschatting van het denk- en doenvermogen van mensen. Niet iedereen is in staat om te participeren en eigen belang strookt niet altijd met het algemeen belang.
- Ook criminele ondermijning kan een rol spelen. Daarbij gaat het over het verzwakken of misbruiken van de structuur van onze maatschappij, wat leidt tot een aantasting van haar fundamenten en/of van de legitimiteit van het stelsel dat haar beschermt. Dit is met name een factor in het fysieke domein en een risico bij de Omgevingswet; meer vrijheid voor inwoners en ondernemers kan immers misbruikt worden en gemeenten zijn nog weinig bekend hoe hiermee om te gaan. Dat vereist voldoende veiligheid (via checks) in organisaties.

### *Rol van de gemeentesecretaris*

De geënquêteerde gemeentesecretarissen zien voor zichzelf de volgende rollen weggelegd in de organisatie van participatie:

- Vormgeven van checks en balances met 'maatwerk' en 'laagdrempeligheid' als sleutelwoorden. Centrale vraag hierbij is: wat kunnen mijn burgers zelf doen? Hierop zijn vele antwoorden denkbaar. De verscheidenheid van burgers, initiatieven en de mate van zelfredzaamheid maakt dat het om maatwerk gaat per gemeente en vraagt soms ook een andere benadering per buurt.
- Aansturen van de dubbele rol van de gemeente: enerzijds heeft de gemeente een procesrol richting de samenleving om die de ruimte te bieden om invloed te hebben op het beleid, Anderzijds vertegenwoordigt de gemeente het maatschappelijk belang.
- Ruimte bieden voor rolinvulling door ambtenaren: van belang is dat de organisatie zich bewust is van de verschillende rollen en dat medewerkers hierover ook transparant zijn in hun contacten met de samenleving.
- Meer directe invloed van de samenleving op vraagstukken betekent een andere aansturing door het college en minder ruimte voor de raad. Geef hier aandacht aan in de agendering en de begeleiding van discussies in het college.

### **4.3 Informatiemanagement en DSO**

Bij de 3D's hebben gemeenten veel vrijheid gekregen om zelf de ICT in te richten. Niet zozeer de systemen, maar vooral de bekostigingsvorm en de administratieve inrichting hebben geleid tot veel verschijningsvormen. De gemeentesecretarissen wijzen erop dat hierdoor maatwerk kon worden geleverd, maar dat dit ook heeft geresulteerd in een veelheid van systemen en softwarepakketten. Dit komt de uitwisseling van informatie en de samenwerking met andere organisaties niet ten goede.

Bij de Omgevingswet is ICT van meet af aan een issue geweest. De vraag hierbij is daarom niet alleen 'Wat kunnen we bij de implementatie van de Omgevingswet leren van de 3D's op dit punt?', maar ook 'Wat kunnen de 3D's leren van de ervaring met de implementatie van de Omgevingswet?'.

### **Gemeente Breda**

*'Het digitale stelsel is de kurk waarop de Omgevingswet drijft', Cees Vermeer, gemeentesecretaris Breda.*

*Gemeenten wachten ten aanzien van de ICT-component af wat er landelijk gebeurt. De ICT-component vormt vanwege de complexiteit een groot risico voor de implementatie van de Omgevingswet (gezien ook eerdere debacles van overheid en ICT). In de kostentoedeling zit een fundamentele spanning: de ontwikkelkosten komen op rekening van het Rijk en de beheerkosten liggen bij de gemeente. 80% van de ontsluiting van data betreft gemeentelijke data; vooral de provincie en het waterschap hebben profijt van het gemeenschappelijk delen. De lasten en lusten zouden dus ook naar profijt verdeeld kunnen worden.*

### *Digitale mogelijkheden groeien, kritische geluiden erover ook*

Alle digitale informatie voor de fysieke leefomgeving zou na invoering van de Omgevingswet op één plek te vinden moeten zijn, in het zogenoemde Omgevingsloket. Via dit loket kunnen initiatiefnemers, overheden en belanghebbenden snel zien wat mag in de fysieke leefomgeving. Hiermee hebben alle betrokken partijen in de fysieke leefomgeving toegang tot dezelfde informatie. Informatie wordt steeds meer een kritieke succesfactor voor overheidsbeleid; privacy en informatieveiligheid vormen in toenemende mate een thema in het maatschappelijk debat. Beschikbaarheid, betrouwbaarheid en efficiency staan voorop. Privacy en veiligheid moeten gewaarborgd zijn.

Informatieveiligheid is een belangrijke pijler onder de bescherming van privacy, naast de andere eisen die de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) en straks de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) stelt. De basis moet op orde zijn en goed gebruik van de Basisregistratie Personen (BRP) is een voorwaarde, net zoals een foutloze identificatie van een cliëntdossier in het netwerk een noodzakelijke voorwaarde is voor effectieve gemeentelijke sturing.

### *Landelijke en gemeentelijke lijn: beide zijn complex*

Het DSO bouwt de digitale infrastructuur die noodzakelijk is voor de uitvoering van de Omgevingswet. De invoering van die wet inclusief de lancering van het DSO was gepland voor medio 2019. De Eerste Kamer heeft aangegeven de planning van het invoeringstraject opnieuw te bekijken. Het DSO is niet één gecentraliseerd ICT-systeem: het regelt de uitwisseling tussen alle beschikbare informatie met betrekking tot activiteiten in de fysieke leefomgeving. Het DSO wordt ontwikkeld langs een landelijke en een gemeentelijke lijn.

De rijksoverheid werkt aan de landelijke lijn; verschillende overheidslagen ontwerpen het nieuwe stelsel. Dit gaat over de technische infrastructuur als knooppunt waar alle gegevens over de fysieke leefomgeving stapsgewijs bij elkaar worden gebracht en vervolgens beschikbaar worden gesteld. In 2024 moeten alle oorspronkelijk beoogde digitale functies van het digitale loket volledig beschikbaar zijn. De gemeentelijke lijn voltrekt zich bij gemeenten en richt zich op de manier waarop zij nu al kunnen anticiperen op het digitale stelsel. Dit spoor wordt sterk beïnvloed door lokale ambities of externe noodzaken (zoals het aflopen van licenties).

In beide lijnen, zo signaleren de gemeentesecretarissen, lijken met name ICT-experts het gezag te voeren over de invoering van het digitale stelsel, waardoor de aansluiting bij de behoefte van de eindgebruikers in het gedrang kan komen. Dit betreft een faseringsvraag. Sommige gemeentesecretarissen kiezen ervoor om te wachten tot er meer helderheid is over het stelsel, zodat ze op een later moment hun organisatie gericht aan het werk kunnen zetten, anderen kiezen ervoor om actief te lobbyen, zodat het stelsel zo sterk mogelijk aansluit bij de gemeentelijke behoefte.

### **Gemeente Amersfoort**

*'Je moet er niet aan denken dat elk lokaal bestuur de ICT-systemen zelfstandig gaat ontwerpen. Dat moet je het lokale bestuur niet aandoen', Herke Elbers, gemeentesecretaris Amersfoort.*

*Net als andere gemeenten heeft Amersfoort bij de implementatie van de 3D's zelfstandig invulling gegeven aan de ontwikkeling van de digitale ondersteuning. De digitale systemen moeten bijdragen aan een optimaal klantbeeld en een goed systeem van berichtenuitwisseling, gegevensverkeer in de leefgebieden werk, inkomen, zorg en jeugdzorg. Ook moeten zij sturings- en managementinformatie opleveren door gebruikmaking van een zogenoemd 'datawarehouse'. Gemeenten zijn momenteel zelf het wiel aan het uitvinden, maar naast het feit dat dit niet efficiënt is, brengen dergelijke complexe vraagstukken forse risico's met zich mee (zoals met privacy en met de uitwisseling met samenwerkingspartners). 'Als je de processen/systemen landelijk sterk inricht, kun je je als lokaal bestuur veel beter richten op de inhoud.'*

### *Rol van de gemeentesecretaris*

De overheid heeft slechte ervaringen met grote ICT-projecten. De invoering van het DSO geniet daarom veel

aandacht van de gemeentesecretarissen. Ook wijzen de gemeentesecretarissen erop dat er nog veel onduidelijkheid is over het stelsel en dat de hoge ambities niet altijd in verhouding staan tot de huidige praktijk. Zo wordt in verschillende gemeenten bijvoorbeeld gesignaleerd dat jaren na de invoering van de (nieuwe) Wet ruimtelijke ordening nog niet alle bestemmingsplannen volwaardig gedigitaliseerd zijn.

De geënuquëeerde gemeentesecretarissen zien hun rol als volgt:

- het opzetten van een lobby richting de rijksoverheid, met als doel dat het Rijk ervoor zorgt dat het DSO tijdig beschikbaar is en aansluit bij de behoeften van de gemeenten;
- aansturing van de eigen organisatie, met als aandachtspunt dat de gemeente niet alleen gericht is op de technische voorwaarden en uitwerking van het DSO (door bijvoorbeeld een afdeling IT), maar de effectiviteit en het gebruiksgemak ook zijn geborgd door intensieve samenwerking tussen gebruikers, leveranciers en ICT-experts en het eigen programma-team Omgevingswet;
- aandacht voor cultuuraspecten, zodat alle betrokkenen ook daadwerkelijk gebruik gaan maken van de officiële bronnen. Dit betekent het opgeven van eigen schaduwregistraties en -dossiers. Dit lastige proces vraagt om uitleg, aandacht en leiderschap van de gemeentesecretarissen (en MT's).

#### **4.4 Werken aan organisatie-ontwikkeling**

Professionals in het fysieke domein krijgen te maken met de veranderende context voor de uitvoering van hun werk. Om de betrokken professionals voor te bereiden wordt er een breed scala van instrumenten ingezet, zoals congressen, trainingen, processimulaties en lezingen. Vanuit het A+O fonds en het programma 'Aan de slag met de Omgevingswet' worden ook nieuwe middelen ingezet. Een voorbeeld is de vierdelige MOOC (Massive Open Online Course), die erop is gericht om gemeente-ambtenaren anders te leren werken (qua inhoud, netwerk en vaardigheden). In de gesprekken met de gemeentesecretarissen werd de invoering van de Omgevingswet niet als aanleiding maar als middel voor de gewenste gedragsverandering beschouwd.

##### *Anders werken?*

Veelgenoemde kenmerken van het anders werken zijn: initiatiefnemer of initiatief centraal, integraal werken en de 'ja, mits'-reactie. Daardoor moeten initiatiefnemers sneller uitslag krijgen over hun vergunningaanvraag en/of

meer invloed kunnen uitoefenen op de fysieke leefomgeving. Organisatorisch wordt deze verandering geduid als de opkomst van ruimtelijke generalisten met als competenties: luisteren, creativiteit, zelfontwikkeling, durf, coachen, samenwerken, netwerken, aanpassingsvermogen, innoverend vermogen en overtuigingskracht. In het sociaal domein moet veel zakelijker gewerkt gaan worden', aldus Reindert Hoek (gemeentesecretaris Leeuwarden). Behalve data-analisten zijn er stevige onderhandelaars nodig, die kunnen onderhandelen met de zorgaanbieders.

Hoewel een andere manier van werken een belangrijk resultaat van de Omgevingswet zou moeten zijn, is dat niet vanzelfsprekend. Er is een doorbraak nodig: de bestaande mensen beschikken niet automatisch over nieuwe competenties en zijn geneigd om zich vroeger of later te 'herstellen' en terug te keren naar hun comfortzone (er is een groep met weerstand). Voor de nieuwe rol is ander management nodig en daar beschikken niet alle gemeenten zomaar over.

Anders werken vraagt ook een andere houding van het bestuur. Van hen wordt meer leiderschap verwacht en zij moeten duidelijk maken wat echt belangrijk is. Verandering vraagt dus nog veel aandacht van het college van B en W en van de gemeenteraad. Ook de rol van de griffie is daarbij cruciaal. Het gaat om samenwerking van de gemeentesecretaris met de griffie en de burgemeester.

Ook het takenpakket verandert door de invoering van de Omgevingswet. Op onderdelen krijgt de gemeente meer bevoegdheden (bijvoorbeeld ondergronds), vervallen er regels (meer vergunningsvrij) en wordt de uitvoering meer regionaal georganiseerd (bijvoorbeeld via Omgevingsdiensten/RUD's). Gemeenten zullen meer dan ooit moeten denken in termen van kansen en risico's, wat het nodige vraagt tijdens de invoering en daarna. De gemeente weet zodoende welke risico's zij neemt.

## **Gemeente Kampen**

*De invoering van de Omgevingswet gaat voor 80% over cultuur en voor 20% over instrumenten. Die stelling is veel terug te vinden, maar hoe werkt dat in de praktijk? De gemeente Kampen kiest ervoor om te leren van de invoering van de 3D's. Daarom is de programmamanager van de 3D's gevraagd om ook de invoering van de Omgevingswet te trekken. 'De gemeente Kampen benut daarbij de filosofie van omgekeerd interveniëren. We gebruiken het traject voor het opstellen van instrumenten uit de Omgevingswet (omgevingsvisie en omgevingsplan) om de gedragsverandering te realiseren', aldus Wouter Bosch (programmamanager Omgevingswet). Wanneer verandering van gedrag binnen de ambtelijke organisatie nodig is maar dit niet lukt, kan de route van het wettelijk instrumentarium van de Omgevingswet soms uitkomst bieden. Een externe aanpassing wordt gebruikt om interne integratie te forceren. In Kampen bleek dit te werken.*

### *Leren van de 3D's*

Een stap in het transformatieproces was het beleggen van meer werkzaamheden bij generalisten: professionals met een brede scope, die de vraagarticulatie bij de cliënt kunnen bewerkstelligen. Dit past bij het idee 'de gebruiker centraal'. De ervaring leert echter dat veel vragen zo specialistisch zijn dat een generalist niet alle noodzakelijke kennis daarvoor bezit. De noodzaak om binnen de brede blik bepaalde specialismen te behouden blijft dus aanwezig. In het sociaal domein gaat het dan bijvoorbeeld om specialisten in de jeugdzorg, een sector met een groot risico op ernstige ongelukken met kinderen en de noodzaak van zeer ingrijpende maatregelen voor kinderen en hun ouders. Dit is een belangrijke les voor de Omgevingswet.

De samenwerking met inwoners en partners staat centraal in plaats van de macht van de gemeente. Dat vraagt nieuwe verhoudingen en een andere positionering in de gesprekken. In het sociaal domein is het bijvoorbeeld moeilijk om met zorgaanbieders te overleggen over nieuwe aanpakken. Zij zijn immers de 'marktpartijen' die uit zijn op winst; dat maakt het moeilijk om de expertise te benutten om op deelagenda's wel partner te zijn.

In de bestaande gemeentelijke organisaties waren de oude taken ondergebracht in diensten, afdelingen of teams die bij uitstek juridisch en bestuurlijk zijn georiënteerd (denk aan de sociale dienst), waarbij het ging om correcte besluitvorming volgens vastgestelde regels. In de nieuwe aanpak gaat het om maatwerk, de kunst van het loslaten van regels en het vinden van passende oplossingen, ook als

ze buiten de bestaande orde vallen. Daarom is er een andere organisatie met andere professionals nodig. Die verandering, die ingaat tegen de orde van de bestaande organisatie, ontstaat niet vanzelf of vanuit goede bedoelingen. Er zijn gerichte interventies voor nodig - een taak voor de gemeentesecretaris.

In de nieuwe situatie krijgt het bestuur veel scherper de rol van opdrachtgever. In het sociaal domein zijn niet alleen de competenties, maar is ook het handelingsrepertoire in de ambtelijke organisatie om dat in te vullen nog beperkt.

In het sociaal domein zijn de financiële en bestuurlijke risico's fors toegenomen. Dat knelt met de kernopgave om tegelijkertijd ruimte te organiseren voor de uitvoering. Ook in deze fase zien we een golfbeweging, waarin voorzichtig vertrouwen wordt gegeven, maar waarin de neiging tot control sterker wordt wanneer er onduidelijkheid en/of bijvoorbeeld financiële tekorten zijn.

## **Expeditie in Súdwest-Fryslân**

*De gemeente Súdwest-Fryslân is in 2011 ontstaan door een herindeling van de voormalige gemeenten Bolsward, Nijefurd, Sneek, Wûnseradiel en Wymbritseradiel. Met ingang van 2018 rondt men ook een herindeling af met een deel van buurgemeente Littenseradiel. De gemeente is qua oppervlakte de grootste van Nederland en heeft 74 kernen. Samenwerken in een nieuwe gemeente is altijd een forse organisatieopgave. De decentralisatie van taken en verantwoordelijkheden in het sociaal domein viel in Súdwest-Fryslân samen met deze organisatieopgave. Daarom heeft de gemeente gekozen voor een samenhangende aanpak; de zogenoemde Expeditie Súdwest-Fryslân. In Expeditie Súdwest-Fryslân zijn de contouren geschetst voor een toekomstgericht organisatiemodel met de onderdelen Ontwikkelen, Dienstverlening en Bedrijfsvoeren. 'Ontwikkelen' richt zich op de bestuurlijke en maatschappelijke opgaven. 'Dienstverlening' bestaat uit verschillende ketens (waaronder Sociaal Domein) en alle diensten en producten voor de inwoners, ondernemers, instellingen en bezoekers. 'Bedrijfsvoeren' betreft de interne dienstverlening aan de hele organisatie.*

*'Persoonlijk verbinden en netwerken zijn belangrijk in de doorontwikkeling van de organisatie. De organisatie moet meer omgevingsbewust, flexibel en opgevegestuurd werken. De verbinding met inwoners en het 'mei-inoar' bouwen aan de samenleving van Súdwest-Fryslân staan centraal in de gemeentebrede organisatieontwikkeling', aldus Pieter Zondervan, gemeentesecretaris.*

### *Rol van de gemeentesecretaris*

Als eindverantwoordelijke voor de gemeentelijke organisatie heeft de gemeentesecretaris een centrale rol in het laten slagen van de gedragsverandering. Uit dit onderzoek blijkt dat gemeentesecretarissen de invoering van de Omgevingswet zo veel mogelijk willen koppelen aan lopende organisatieveranderingstrajecten. De gemeentesecretarissen die we spraken zien voor zichzelf de volgende rollen:

- Geef het juiste voorbeeld. Wees de boodschapper van de nieuwe manier van werken én spreek de ambtelijke organisatie en het college aan op hun verantwoordelijkheid. Wees hierin rolvast en congruent, dus stuur de organisatie dan ook zo aan en handel er zelf ook naar. Dit betekent ook uitwerking tot in de praktische zaken, wat het voor medewerkers mogelijk moet maken om ook daadwerkelijk buiten te kunnen werken.
- Organiseer bestuurlijke vernieuwing, voer de filosofie door en organiseer de voorwaarden als zodanig, door bijvoorbeeld mandaten laag in de organisatie neer te leggen.
- Begeleid keuzes in governance. Het is nu ook het moment om de positionering van de gemeente te heroverwegen of te bevestigen. Zorg voor lange adem. Hierdoor vervul je als gemeentesecretaris een belangrijke rol naar het college (rechte rug, overtuigend, leider van de gemeentelijke organisatie). Manage de verwachtingen in het college en de gemeenteraad. In het sociaal domein is er al ongeduld na twee jaar, terwijl de verandering nog maar net is gestart. Investeer in de griffie en wees een spiegel voor bestuurders.
- Zorg voor de juiste bemensing/taakhouders in de organisatie en zorg voor een MT dat veranderingsgezind is en dus niet louter inhoudelijk stuurt, maar zich opstelt als verandermanager. Als gemeentesecretaris heb je zicht op de noodzakelijke veranderingen: inhoudelijk, procesmatig en organisatorisch. Niet alle medewerkers zullen in staat zijn om de gevraagde transformatie te maken. Dat betekent ook dat voor sommige collega's het traject van werk naar werk ingezet moet worden. Het is belangrijk om dit te onderkennen.
- Zorg voor voldoende aanbod van trainingen en opleidingen in de organisatie. Uit het sociaal domein leren we ook dat niet alle hulpmiddelen om een gedragsverandering te bewerkstelligen even succesvol zijn. Het delen van informatie (congressen, lezingen, presentaties) is maar beperkt effectief; veel effectiever is het om de ambtelijke organisatie zelf aan de slag te laten gaan (en daarop feedback te krijgen). Organiseer en faciliteer dat medewerkers

kunnen groeien in hun nieuwe competenties en maak een noodzakelijke slag in de vernieuwing van de organisatie, ook naar personele invulling (bijvoorbeeld dienstverlening, opdrachtgeverschap, inkoop, monitoring).

### **4.5 Regionale samenwerking**

In het fysieke domein is veel ervaring met regionale samenwerking op het gebied van woonruimteverdeling, mobiliteit en economische ontwikkeling - allemaal thema's die veelal in regionaal verband worden aangevlogen, soms informeel en soms geïnstitutionaliseerd. Zo worden in Regionale Omgevingsdiensten/RUD's verschillende uitvoerende taken op het gebied van bouwen, ruimte en milieu samengebracht. De invoering van de Omgevingswet geeft nieuwe perspectieven op de regionale samenwerking. Het gaat hierbij niet alleen om uitvoerende samenwerking, maar juist ook om bestuurlijke verbindingen (bijvoorbeeld op milieutaken), net zoals dat bij de invoering van de 3D's gebeurde.

Bij het verstrekken van opdrachten aan regionale diensten is het belangrijk om aan de voorkant te weten wat de gemeente wil realiseren. Aandachtspunt is dat de regionale samenwerking in het sociaal domein veelal een vehikel is om diensten van externe leveranciers in te kopen. In het fysieke domein worden de diensten uitgevoerd namens het bevoegd gezag en de beleidsuitvoerders van regionale diensten.

Regionale samenwerking was bij de invoering van de 3D's echt nodig. Het ging immers om een politiek en financieel risicovolle stelselwijziging, waarvoor bovendien relatief weinig tijd was. De gevoelde urgentie om zaken regionaal te organiseren was groot, een besef dat bij veel betrokkenen leefde. Gemeenten hadden kunnen kiezen voor de bestaande regionale samenwerkingsverbanden, bijvoorbeeld van GGD's, maar dat is niet gebeurd.

Bij de Omgevingswet is deze urgentie voor regionale samenwerking veel minder groot, omdat het gaat om een beperkte verandering van taken en financiering. Er zit ook niet zo'n tijdsdruk op als bij de 3D's het geval was. Maakt de gemeentesecretaris hierbij gebruik van bestaande samenwerkingsverbanden, zoals Omgevingsdiensten/RUD's, of organiseert hij/zij dit ad hoc? Gemeenten werken al samen in Omgevingsdiensten/RUD's, gericht op vergunningverlening, toezicht en handhaving op het gebied van milieu. Verschillende gemeenten verkennen daarom de mogelijkheden om de Omgevingsdiensten/RUD's een bredere rol te geven met de invoering van de Omgevingswet. Opgaven daarbij zijn het bieden van maatwerk, flexibiliteit, warme overdracht van dossiers en het borgen van de politieke verantwoordelijkheid.



## Drechtsteden

*Drechtsteden is één van de regio's die al jaren intensief samenwerkt aan gedeelde opgaven. De individuele gemeenten zijn weliswaar verantwoordelijk voor het beleid, maar via één van de zes dochterorganisaties binnen de GR Drechtsteden wordt in de backoffice veel gezamenlijk uitgevoerd. Het samenspel tussen de gemeente en de regionale diensten vraagt veel aandacht. 'Waar de gemeentelijke cultuur soms iets te informeel is, is de cultuur bij de regionale diensten soms iets te formeel. De regionale diensten moeten meer aandacht hebben voor maatwerk en de gemeente meer voor de formele procedures', aldus Simone van Heeren, gemeentesecretaris Alblasserdam. In de samenwerking kan de gemeente Alblasserdam goed gebruikmaken van de expertise van haar buurgemeenten. In geval van complexe zaken, zoals de invoering van het digitale stelsel of het uitpluizen van de wettelijke regels, is dat een enorm voordeel. Daarbij wordt wel geconstateerd dat voor de regionale organisaties (GR's) de focus vaak sterk ligt op rechtmatigheid. 'De ontwikkelopgave is zowel in het sociale als het fysieke domein gericht op het beter inspelen op de lokale dynamiek/ flexibiliteit: meer naar samenwerking en loslaten. Dat is een constatering. Geen oordeel.'*

### De opgave

De opgave bij de implementatie van de Omgevingswet is anders dan bij de decentralisaties in het sociaal domein, gericht op de verdeling van taken tussen de verschillende overheden. Het primaat komt te liggen bij de gemeente als eerste overheid, maar de provincie heeft en houdt een belangrijke stem als het gaat om activiteiten in de fysieke leefomgeving. Er is overigens nog onduidelijkheid over de rol- en taakverdeling tussen gemeente en Rijk.

De vrees bestaat dat de bestuurlijke afwegingsruimte van de lokale overheid wordt ingeperkt door besluitvorming van hogere overheden, wat zal afstralen op de gemeenten. Als de gemeente veel overlaat aan burgers, zou ze voor de uitvoering van regels van hogere overheden mogelijk toch weer bij de burgers moeten aankloppen. In de ruimtelijke praktijk zijn er nog te vaak onduidelijkheden welke overheden waarover gaan en ontbreekt afstemming van beleid, terwijl in het sociaal domein geen sprake is van meerdere overheden die zich uitspreken over een bepaald gebied. Bij de Omgevingswet is afstemming tussen de verschillende overheden cruciaal voor de werking van het regionale stelsel.

De Omgevingswet gaat hierop in. Aangegeven is dat:

- een bestuursorgaan rekening moet houden met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen en zo nodig moet afstemmen;
- bestuursorganen taken en bevoegdheden gezamenlijk kunnen uitoefenen, bijvoorbeeld door een gezamenlijk omgevingsplan of een intergemeentelijke omgevingsvisie. Daarbij is niet voorzien in een overdracht van taken of bevoegdheden.

Afstemming van gemeentegrensoverschrijdende activiteiten in de fysieke leefomgeving vormt de basis voor regionale samenwerking. De gemeentesecretarissen uit dit onderzoek noemen het opstellen van een gedeelde ruimtelijke agenda of omgevingsvisie, de inkoop van gezamenlijke trainingen/opleidingen voor medewerkers en een gezamenlijk project gericht op de invoering van het digitale stelsel Omgevingswet als aanleiding voor regionale samenwerking.

## De6-gemeenten

*'Kijk over je eigen grenzen heen, maar accepteer dat andere mensen ook over de grenzen heen kijken. Dus meekijken in jouw domein', aldus Toine Teunis, wethouder gemeente Roosendaal.*

*In Noord-Brabant werken de zes gemeenten samen onder de noemer van de De6: de gemeenten Roosendaal, Etten-Leur, Halderberge, Zundert en Rucphen en Moerdijk. De samenwerking is begonnen in het domein van Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving en richt zich inmiddels onder andere ook op de Omgevingswet. De samenwerking is vooral procesmatig ingestoken. In een gezamenlijk plan van aanpak zijn de processtappen vastgelegd voor de implementatie van de Omgevingswet en de kern-instrumenten uit de wet. Per processtap bekijkt men welke samenwerkingskansen men kan benutten en wat de gemeente zelfstandig moet uitvoeren. Men werkt samen bij het opstellen van algemene documenten, presentaties, externe partners benaderen en het organiseren van trainingen. Daarnaast is er veel uitwisseling van kennis en ervaring.*

### Leren van de 3D's

Meer maatwerk per gemeente is onmisbaar. In het sociaal domein hebben gemeenten met een groot aantal aanbieders afspraken gemaakt over het leveren van zorg, welzijn en inkomensondersteuning. Dit gebeurde onder aanzienlijke tijdsdruk. Per 1 januari 2015 moesten de gemeenten ervoor zorg dragen dat de noodzakelijke

ondersteuning beschikbaar was. Om de complexe diensten te kunnen inkopen hebben veel gemeenten ervoor gekozen om dit in regionaal verband te doen. Dit heeft geresulteerd in een groot aantal regionale samenwerkings- en inkoopafspraken.

Nu de transitie in het sociaal domein in het algemeen succesvol is verlopen, ontstaan er wensen om meer maatwerk per gemeente te bieden. Daardoor staat de regionale samenwerking in verschillende gemeenten onder druk.

Regionale organisaties en GR's focussen sterk op rechtmatigheid. Dat schuurt met de ontwikkelopgave, die immers is gericht op het beter inspelen op de lokale dynamiek en flexibiliteit. Inwoners verwachten echter vaak nog een verzorgende overheid. Ze zien de gemeente als dienstverlener in plaats van zichzelf eigenaar van de omgeving te voelen. De beweging 'van zorgen voor, naar zorgen dat' is nog in volle gang.

#### *Rol van de gemeentesecretaris*

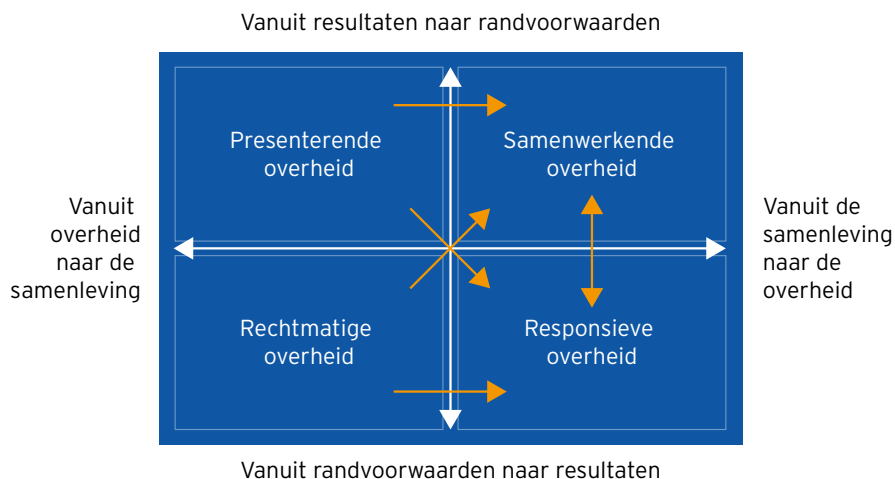
De gemeentesecretarissen treden vaak op als opdrachtgever of (gedelegeerd) bestuurder van regionale samenwerking.

De gemeentesecretarissen die we spraken zien hun rol als:

- opdrachtgever voor regionale diensten, terwijl hij/zij gelijktijdig ook de ruimte moet geven aan deze diensten. De vraag is: maken we gebruik van de bestaande samenwerkingsverbanden zoals Omgevingsdienst/RUD of van andere (ad hoc) expertisecentra? De uitdaging ligt in het vergroten van flexibiliteit en maatwerk, met behoud van efficiency en rechtmatigheid;
- initiator van regionale samenwerking die ook kijkt naar de samenhang tussen strategie en uitvoering (hoe zorg ik voor een kwalitatief goed DSO en voor de juiste menskracht om aan kwaliteitseisen te voldoen?). Is er in de organisatie beperkte aandacht voor de regio, dan kan de gemeentesecretaris de samenwerking op het fysieke domein ook initiëren;
- lobbyist voor afstemming met de provincie en de regionale strategie. De gemeente kan hierbij het initiatief nemen;
- verbinder van de raad bij de regionale samenwerking, bijvoorbeeld via een stuurgroep met raadsleden.







## Hoofdstuk 5

### Conclusies

#### 5.1 Veranderfilosofie: naar een samenwerkende en responsieve overheid

We hebben onderzocht welke veranderingen in overheidssturing de gemeentesecretaris gewenst vindt in de decentralisaties. Gemeentesecretarissen zijn zich bewust van de verschillende vormen van sturing die ze inzetten en grijpen de decentralisaties in het sociale en fysieke domein aan om de vormen van sturing tegen het licht te houden. De veranderfilosofie ten aanzien van sturing brengt de verschuiving van de gewenste overheidssturing in beeld (zie kader 9). Gemeentesecretarissen constateren dat alle sturingsvormen nodig zijn, afhankelijk van het vraagstuk. Meer sturing als samenwerkende en responsieve overheid zien zij daarbij wel als gewenst.

#### 5.2 Vergelijkbaarheid 3D's en implementatie Omgevingswet

Zowel de decentralisaties in het sociaal domein als die bij de Omgevingswet spelen zich af in een sterk veranderende samenleving, waarbij de verhoudingen tussen overheid en inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties wijzigen. De samenwerkende en de responsieve overheid stellen andere eisen aan de gemeentelijke organisatie en aan de gemeentesecretaris. We constateren dat de veranderstrategie in de 3D's en in de implementatie van de Omgevingswet een aantal overeenkomsten vertoont.

Er is echter ook een aantal verschillen van invloed op de lessen die we uit eerdere ervaringen kunnen trekken. Niet alleen het vertrekpunt is namelijk anders, ook de context verschilt. Zo had het sociaal domein te maken met het overdragen van taken (inclusief bijbehorend budget) en is het fysieke domein meer een herschikking van een aantal taken en verantwoordelijkheden tussen centrale en

decentrale overheden (zonder budgetoverdracht). Dit leidt ertoe dat gemeentesecretarissen ook andere arrangementen van maatregelen inzetten. Zie kader 10.

#### Kader 10 Verschillen in decentralisaties in het sociale en het fysieke domein

	3D's	Implementatie Omgevingswet
<b>Omvang van de verandering</b>	Groots en risicovol. Er zijn nieuwe taken met in totaal minder geld (voor de gemeente wel nieuw geld), met een nieuwe aanpak en andere ambtenaren, waarbij een nieuwe cultuur nodig is.	De verandering is minder verstrekkend, doordat er sprake is van deels dezelfde taken en dezelfde ambtenaren, maar vraagt wél om een nieuwe aanpak en een nieuwe cultuur.
<b>Implementatie</b>	Inregelen van budgetten en 'garanderen' van de zorg.	Ontwikkelen van visie en plannen met een integrale blik op de leefomgeving.
<b>Samenwerking</b>	Gezamenlijk inkopen van bepaalde diensten. Sterke nadruk op samenwerking met buur- gemeenten en uitvoeringspartijen.	Eigen positie bepalen in regionale context. Samenwerken met bekende ketenpartners.
<b>Informatie-management</b>	Bottom-up georganiseerd binnen de gemeente. Het invoeren van het ICT-systeem vraagt veel vrijheid.	Pleidooi voor landelijke sturing/kaders. Gemeentesecretarissen zien het DSO als de achilleshiel van de implementatie.
<b>Tijdspad</b>	Deadline m.b.t. overdracht van bevoegdheden. Tijdsdruk 'dwong' gemeenten om te starten met de transitie, waardoor er onvoldoende aandacht voor de transitie (mogelijk) was.	Benutten van overgangstermijnen. Extra uitstel leidt tot kritiek vanuit gemeentesecretarissen. Door uitstel is het lastiger om het thema op de agenda te houden.
<b>Gevoel van urgentie</b>	De 3D's zetten het voorkomen van 'ongelukken' hoog op de (politieke) agenda.	Onzekerheid ten aanzien van rijksbehoefte en uitstel maken handelen minder urgent.
<b>Voorbeelden voorhanden</b>	Er is voorbeeldwerking vanuit de eerdere decentralisatie van de Wmo en het werken vanuit '1 gezin, 1 plan'.	Er is voorbeeldwerking vanuit de CHW en de experimenten met uitnodigingsplanologie. Betrokkenen kunnen hier hun voordeel mee doen.

### 5.3 Veranderfilosofie en -strategie niet altijd congruent met handelen

Zowel bij de 3D's als bij de Omgevingswet strookt het handelen niet altijd met de gehanteerde sturingsfilosofie. In beide decentralisaties ziet de gemeentesecretaris de transformatie (andere houding en rol van de gemeente) als de belangrijkste opgave, maar ligt de focus in de praktijk met name op de transitie (het inregelen van de verplichtingen). Gemeentesecretarissen zetten vooral in op incrementele veranderingen. Ze vervullen vaak de rol van coach of adviseur richting directeuren of afdelingshoofden in plaats van zelf de regisseur van de transitie te zijn. De samenwerkende en responsieve overheid vraagt om een gemeentesecretaris die kan verbinden en veranderen. In de praktijk betekent dit: de focus op het netwerk, een visie op de decentralisaties en het scherp houden van de organisatie op de doelen van de decentralisatie. Gemeentesecretarissen constateren dat niet iedereen de noodzakelijke transformatie kan maken binnen de ambtelijke organisatie.

### 5.4 Vragen aan het Rijk: helderheid, aanpak DSO, voorbeelden en budget

Een belangrijk verzoek van gemeentesecretarissen aan het Rijk betreft helderheid over verplichtingen en timing. Dit heeft alles te maken met onder andere informatiemanagement. Gemeentesecretarissen verzoeken het Rijk om een krachtige aanpak van het DSO. Alleen met landelijke afspraken is uitwisseling van bestanden en dossiers mogelijk. Dit vraagt om vereende krachten van de lokale en centrale overheid. Ook hebben gemeentesecretarissen behoefte aan praktijkvoorbeelden van omgevingsvisies, nieuwe eisen die worden gesteld aan de ambtelijke organisatie met betrekking tot participatie en andere vormen van overheidssturing, nieuwe samenwerkingsverbanden en de rolinvulling van de secretaris die daarbij hoort, en inzicht in wat werkt en wat niet. De leernetwerken en bijvoorbeeld de kenniskring van de Vereniging van Gemeentesecretarissen lenen zich hier goed voor. Behalve voor de nieuwe eisen die de gemeentesecretarissen stellen aan de ambtelijke organisatie, is er ook aandacht nodig voor de rolinvulling van de colleges van B en W en de gemeenteraden.

Tot slot wijzen de gemeentesecretarissen op het ontbreken van (voldoende) invoeringsbudget voor de lokale overheden.

### 5.5 Resumerend: zeven lessen van en voor de gemeentesecretaris

1. **Bezint eer ge begint.** Bij 3D's is vaak dezelfde strategie gevolgd als de rijksoverheid voorheen volgde toen zij verantwoordelijk was voor deze taken. Ook

in het fysieke domein ligt het gevaar op de loer dat gemeenten dezelfde strategie blijven voeren als men nu reeds hanteert. Sturing op de gewenste transformatie is noodzakelijk.

2. **Gebruik decentralisaties als katalysator voor eigen doelen.** Sla twee vliegen in één klap: koppel de decentralisaties aan de al ingezette organisatieveranderingen.
3. **Sluit aan bij de digitaliserende samenleving.** De Omgevingswet sorteert voor op de verder digitaliserende samenleving. In het sociaal domein liggen veel kansen voor datagebruik die nog niet worden gepakt.
4. **Benut de beschikbare tijd.** Bij de 3D's kwam de samenwerking onder druk te staan doordat onder tijdsdruk snel keuzes moesten worden voorgelegd aan de raad. Hoewel de tevredenheid onder de gemeentesecretarissen over de 3D's hier niet direct naar verwijst, is het wijs om deze tijdsdruk te voorkomen bij de implementatie van de Omgevingswet. Houd wel de aandacht van college en gemeenteraad vast.
5. **Stuur op integraliteit.** Breng medewerkers van verschillende sectoren met elkaar in gesprek. Bevorder integraliteit, maar maak het niet te complex. Geef medewerkers die betrokken zijn geweest bij de 3D's ook een rol in de implementatie van de Omgevingswet. Bij de 3D's was behoefte aan onderhandelaars, bij de implementatie van de Omgevingswet zijn vooral procesbegeleiders nodig. De ervaring met de 3D's leert echter dat veel vragen zo specialistisch zijn dat een generalist niet alle noodzakelijke kennis bezit. De noodzaak om bepaalde specialismen te behouden (binnen de brede blik) blijft dus aanwezig.
6. **Coach het college.** Houd het bestuur scherp op zijn rol en zijn bijdrage aan de rolverandering. Bij de 3D's zagen we regelmatig dat er te weinig werd gestuurd op het realiseren van de rolverandering.
7. **Benut de verkiezingen.** De bestuurlijke afwegingsruimte van gemeenten neemt toe met de decentralisaties. Organiseer in samenwerking met de bestuursadviseur gesprekken tijdens de coalitieonderhandeling op welke thema's het college en de gemeenteraad willen sturen en waar zij willen loslaten. Vragen die zij moeten beantwoorden zijn: welke sturingsfilosofie hangen we aan en wat betekent dat voor hoe we onze rol zien, het soort beleidsnota's dat we willen maken en de wijze waarop we verantwoording afleggen?

## Bijlage 1

### Opdracht en klankbord

Dit onderzoek is een initiatief van de Vereniging van Gemeentesecretarissen en BMC Advies. Het onderzoek is mede mogelijk gemaakt door het Ministerie van BZK en het A+O fonds Gemeenten.

#### Vereniging van Gemeentesecretarissen:

- Sander van Waveren

#### Onderzoeksteam BMC Advies:

- Charlotte Nauta
- Joris Stok
- Ruben Polderman

#### Leden van de klankbordgroep:

- Gerard Witsmeer Ministerie van BZK
- Jasper Sterrenburg Ministerie van BZK
- Esther Loozen A+O fonds
- Monique Cuisinier Gemeente Kampen
- Wilma Atsma Gemeente Bloemendaal
- Reindert Hoek Gemeente Leeuwarden
- Marcel Boogers BMC Advies
- Wiebrand Top BMC Advies

## Bijlage 2

### Van kader naar vragenlijst en interviewthema's

In dit onderzoek brengen we de bestaande en de wenselijk geachte sturing van gemeenten in kaart met een vragenlijst, bestaande uit zeven onderdelen:

#### Thema's vragenlijst

Algemene info	
Naam gemeente	
Gemeentesecretaris sinds	
Beoordeling	
Geslaagd/tevredenheid	
Integraliteit tussen de sectoren binnen de gemeente	Inhoudelijke doelen
Ontschotting	
Gebruiker centraal (cliënt, initiatiefnemer)	
Zelforganiserend vermogen samenleving	
Inzichtelijkheid landelijk beleid/wet	
Voorspelbaarheid voor gebruiker (cliënt, initiatiefnemer)	
Bestuurlijke afwegingsruimte	
Snelheid besluitvorming	
Kwaliteit besluitvorming	Organisatorische focus
Eerst de basis op orde, daarna vernieuwen	
Wijk-/gebiedsgericht werken	
Organisatie is gereed voor respectievelijk transformatie en transitie	
Betrokkenheid van de gemeenteraad	
Sturing door de gemeenteraad	
Betrokkenheid van het college van B en W	
Sturing door het college van B en W	Hoofddlijn - Sturingsfilosofie
Sturing via wetten en regels	
Sturing via SMART doelen	
Focus op resultaat van onderhandeling en samenwerking in netwerksamenleving	
Reageren op vragen uit de samenleving	Sturingsfilosofie
Aandacht voor preventie	
Aanbod georganiseerd	
De behoefte van de inwoners	
Vernieuwing in het vinden van oplossingen	
Monitoring en afrekenbaarheid resultaten beleid	
Legitimiteit en rechtmatigheid beleid	
Participatie van de gebruiker (cliënt, initiatiefnemer)	
Doelmatige samenwerking met andere gemeenten (regionaal)	
Doelmatige samenwerking met bedrijfsleven/maatschappelijk middenveld	
Eventuele aanvullende opmerkingen	

De vragenlijst is digitaal verspreid onder alle gemeentesecretarissen (d.d. 29 juni 2017). Vervolgens zijn er twee rappels verstuurd (op 4 juli en 6 juli 2017).

In de twaalf interviews gaan we in op de rolinvulling van de gemeentesecretaris, de context en argumentatie voor

deze keuze en de gevolgen ervan voor de sturing en samenwerking. In het gesprek komen zowel de 3D's als de implementatie van de Omgevingswet aan de orde. De keuze van de thema's is erop gericht dat de onderzoeksvragen beantwoord kunnen worden.

### Thema's interviews

<b>Rolinvulling gemeentesecretaris</b>
Noodzakelijke inzet
Gewenste inzet
Aansturing ambtelijk apparaat
Afweging/overweging interventies
Succesfactoren en valkuilen
Lessen
<b>Toelichting op deze rolinvulling vanuit</b>
Kenmerken opgaven
Aard opgaven, complexiteit
Belangrijkste samenwerkingspartners
Oplossend vermogen partners/burgers
<b>Consequenties voor sturing en samenwerking</b>
Sturingsfilosofie gemeente
Veranderingen in sturingsfilosofie
Draagvlak voor sturingsfilosofie
Participatie
Cultuur van organisatie
Politieke en bestuurlijke betrokkenheid
Samenwerking binnen ambtelijke organisatie/ontschotting
Samenwerking ambtelijke organisatie en partners/burgers
Ontbrekende partners
Partners en hindermacht

Bij een respons van 126, een populatie van 388 (aantal gemeenten 2017), een foutenmarge van 6,1 en een betrouwbaarheid van 90% zijn de resultaten significant. Respondenten die minimaal 50 van de 63 deelvragen hebben ingevuld zijn meegenomen in dit onderzoek.

### Reacties gemeenten naar aantal inwoners

Aantal inwoners	Respons: Aantal gemeenten	Nederland
Minder dan 10.000	3 (2,4%)	22 (5,7%)
10.000 - 20.000	31 (24,6%)	96 (24,7%)
20.000 - 50.000	64 (50,8%)	191 (49,2%)
50.000 - 100.000	14 (11,1%)	48 (12,4%)
100.000	14 (11,1%)	31 (8,0%)
Totaal	126 (100%)	388 (100%)

### Waardering van de strategie in de gemeente naar mate van belangrijkheid door gemeentesecretarissen (in procenten)

	Niet/nauwelijks belangrijk		Matig belangrijk		(Zeer) belangrijk	
	Implementatie / inwerkingtreding 3D's	Invoering Omgevingswet	Implementatie / inwerkingtreding 3D's	Invoering Omgevingswet	Implementatie / inwerkingtreding 3D's	Invoering Omgevingswet
Sturing via wetten en regels	56	46	35	37	8	18
Aandacht voor preventie	4	43	11	33	84	21
Aanbod georganiseerd	45	55	24	28	30	15
Legitimiteit en rechtmatigheid beleid	25	26	44	45	30	29
Sturing via SMART doelen	22	25	29	39	48	37
Vernieuwing in het vinden van oplossingen	6	10	14	17	80	73
Monitoring en afrekenbaarheid resultaten beleid	14	37	36	41	51	22
Focus op resultaat van onderhandeling en samenwerking in netwerk-samenleving	6	7	13	15	82	77
Participatie van de gebruiker (cliënt, initiatiefnemer)	4	6	13	12	83	81
Doelmatige samenwerking met andere gemeenten (regionaal)	7	19	20	41	73	40
Doelmatige samenwerking met bedrijfsleven/maatschappelijk middenveld	10	14	17	30	73	55
Reageren op vragen uit samenleving	3	2	11	16	86	81
De behoefte van de inwoners	2	10	14	13	83	78
Meer klanttevredenheid	6	6	22	25	80	67

## Bijlage 3

### Betrokkenen

*Interviews zijn afgenomen bij de volgende gemeente-secretarissen:*

- |                        |                       |
|------------------------|-----------------------|
| • Nico Versteeg        | gemeente Lelystad     |
| • Simone van der Marck | gemeente Woudenberg   |
| • Herke Elbers         | gemeente Amersfoort   |
| • Gabriëlle Haanen     | gemeente Utrecht      |
| • Jan Peter Wassens    | gemeente Harderwijk   |
| • Cees Vermeer         | gemeente Breda        |
| • Jo Steinbusch        | gemeente Veere        |
| • Henk van Noort       | gemeente Dongen       |
| • Simone van Heeren    | gemeente Alblasterdam |
| • Nico van Ginkel      | gemeente Waterland    |
| • Karel Joosten        | gemeente Venray       |
| • Jan Eshuis           | gemeente Hengelo      |

*Betrokken/ geciteerd bij thema's:*

- |                     |                          |
|---------------------|--------------------------|
| • Herke Elbers      | gemeente Amersfoort      |
| • Cees Vermeer      | gemeente Breda           |
| • Simone van Heeren | gemeente Alblasterdam    |
| • Reindert Hoek     | gemeente Leeuwarden      |
| • Pieter Zondervan  | gemeente Súdwest-Fryslân |
| • Gertjan Rozendom  | gemeente Borne           |
| • Rob van Eijck     | gemeente Valkenswaard    |
| • Wouter Bosch      | gemeente Kampen          |
| • Toine Teunis      | gemeente Roosendaal      |

Aanvullend zijn de uitkomsten benut van twee workshops tijdens respectievelijk het Binnenlands Bestuur-congres 'Grip op de Omgevingswet' (28 september 2017) en de Dag van de Lokale Democratie (17 november 2017).

## Bijlage 4

### Literatuurlijst

- Tweede Kamer, Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken (17 november 1980), Decentralisatienota.
- Godfried Bomans (november 2011), Pieter Bas. Boekerij.
- Robert Jervis (januari 1978), Cooperation Under the Security Dilemma, World Politics, vol. 30, no. 2.
- Martijn van der Steen, Nancy Chin-A-Fat, Mark van Twist en Jorren Scherpenisse (2014), Naar een ge(s) laagde strategie. Een evaluatie van het Interdepartementaal Programma BioBased Economy. NSOB Vorm geven aan inhoud.
- Klaas Abma (2012), Kwaliteit van Nederlandse gemeenten volgens hun inwoners; Meta-analyse van de uitkomsten van waarstaatjegemeente 2010 t/m 2013.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012), Vertrouwen in Burgers, WRR nr 88.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2017), Weten is nog geen doen; een realistisch perspectief op redzaamheid, WRR-R097.
- Denters en Klok (2015), MijnBorne2030: evaluatie van een democratisch experiment, Bestuurswetenschappen, [http://www.boomlemmatijdschriften.nl/tijdschrift/bw/2015/2/Bw\\_0165-7194\\_2015\\_069\\_002\\_004](http://www.boomlemmatijdschriften.nl/tijdschrift/bw/2015/2/Bw_0165-7194_2015_069_002_004)
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2014), Burgermacht op eigen kracht, 2014-7.
- BMC Advies (2017), Vernieuwen in het sociaal domein? Stuur op samenhang!







## **BMC Advies**

maart 2018

drs. CM Nauta

drs. ing. J Stok

R. Polderman MSc

Projectnummer: P003589

Correspondentienummer: AD- 2012-89635